

Norman Reich

# Rückführung staatlicher Altschulden als Rechtsproblem



**Nomos**

## **Gesetzgebung und Verfassung**

Herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Kloepfer,  
Humboldt-Universität zu Berlin

Band 10

Norman Reich

# Rückführung staatlicher Altschulden als Rechtsproblem



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Berlin, Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4783-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9040-9 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Diese Arbeit ist seit dem Sommer 2012 entstanden und mit der Zeit ist ein, hier ausnahmsweise erfreulicher, Berg an „Altschulden“ angewachsen. Eines Autors größte Freude ist es, auf diese Schulden mit Dank im Vorwort zumindest symbolisch eine Anzahlung zu leisten.

Mein vorzüglichster Dank gilt meinem akademischen Lehrer Professor Dr. Michael Kloepfer, der diese Arbeit auf vielfältige Art gefördert hat – nicht zuletzt in der ihm eigenen Weise durch einen Satz an meinem ersten Arbeitstag am Lehrstuhl: „*Finanzverfassungsrecht, schon mal gehört?*“

Ich danke Professor Dr. Christian Waldhoff für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und Professor Dr. Dr. h.c. mult. Christian Tomuschat für den angenehmen Prüfungsvorsitz.

Danken möchte ich auch dem gesamten Team des Lehrstuhls Kloepfer, für steten Rat, Beistand und regen akademischen Austausch. Stellvertretend für unermüdliches Bücher-Schleppen der studentischen Hilfskräfte seien Herr Malte Preuss und Herr Christoph Schmidt erwähnt.

Besonderen Dank schulde ich Herrn Rico Neugärtner, Herrn Dr. Julius Städtele, Herrn Dr. Thomas Weigelt und Frau Dr. Anne-Katrin Wolf für wertvolle Hinweise und Ratschläge.

Meinen Eltern und meiner Großmutter danke ich für stete Unterstützung und verständnisvoll wohl dosierte Nachfragen zum Stand der Arbeit.

Der größte Dank gebührt schließlich Dr. Anne-Katrin Wolf für unermüdlichen Zuspruch, jederzeit aufbauende Worte und scheinbar unendliches Verständnis: Danke. Wir haben es geschafft.

Berlin, im Januar 2018

*Norman Reich*



# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Einleitung                                                                                                  | 15 |
| Kapitel 1 Begriffsbestimmungen und Untersuchungsgegenstand                                                  | 22 |
| A. Kredit und Schulden                                                                                      | 22 |
| I. Kreditbegriff und Schuldenbegriff im<br>Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes                      | 22 |
| II. Untersuchungsgegenstand: Altschulden                                                                    | 27 |
| B. Staatsverschuldung                                                                                       | 28 |
| I. Staatliche Verschuldung                                                                                  | 29 |
| 1. Verschuldung der Kernhaushalte von Bund und Ländern                                                      | 29 |
| 2. Verschuldung in Nebenhaushalten                                                                          | 31 |
| a) Verschuldung unselbständiger Sondervermögen                                                              | 32 |
| b) Verschuldung selbständiger juristischer Personen                                                         | 35 |
| c) Zwischenfazit                                                                                            | 41 |
| II. Untersuchungsgegenstand: Altschulden i. S. d.<br>Haushaltsverfassungsrechts des Grundgesetzes           | 42 |
| C. Rückführung                                                                                              | 43 |
| I. Begriff der Tilgung und Begriff der Rückführung                                                          | 43 |
| 1. Rückführung und Verringerung des Schuldenstandes                                                         | 45 |
| 2. Unterscheidung zwischen Rückführung und Tilgung                                                          | 46 |
| II. Abgrenzung zur Entschuldung                                                                             | 49 |
| 1. Staatsbankrott und Staatenresolvenzverfahren                                                             | 51 |
| 2. Geldentwertung und monetäre Staatsfinanzierung                                                           | 51 |
| III. Untersuchungsgegenstand: Rückführung von Altschulden<br>i. S. d. Haushaltsverfassungsrechts des Bundes | 53 |
| Kapitel 2 Revolvieren der Altschulden                                                                       | 54 |
| A. Staatsverschuldungsrecht als Kreditaufnahmerecht und<br>Krediteinnahmenrecht                             | 54 |
| B. Tilgungszahlungen                                                                                        | 56 |
| I. Tilgungszahlungen und Verfassungsrecht                                                                   | 56 |
| 1. Begrenzung auf die Neuverschuldung                                                                       | 58 |

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Begrenzung auf die Nettoneuverschuldung                                                              | 60  |
| a) Wortlautauslegung                                                                                    | 61  |
| b) Systematische Auslegung                                                                              | 66  |
| aa) Kreditaufnahme in Höhe der fälligen<br>Tilgungszahlungen als haushaltsrechtliche<br>Einnahme        | 66  |
| bb) Nettobetrachtung der Einnahmen aus Krediten                                                         | 68  |
| c) Historische Auslegung                                                                                | 71  |
| d) Teleologische Auslegung                                                                              | 76  |
| aa) Funktion des Ermächtigungsvorbehaltes zur<br>Aufnahme von Krediten in Art. 115 Abs. 1 GG            | 77  |
| bb) Funktion der Kreditbegrenzungsvorschriften                                                          | 79  |
| (1) Begrenzung der Zukunftsbelastung<br>künftiger Haushalte                                             | 80  |
| (2) Begrenzung der volkswirtschaftlichen<br>Lastenverschiebung in die Zukunft                           | 85  |
| (3) Zwischenergebnis: Funktion der<br>Kreditbegrenzungsvorschriften                                     | 88  |
| cc) Zwischenergebnis teleologische Auslegung                                                            | 88  |
| e) Neufassung der Kreditbegrenzungsvorschriften im<br>Rahmen der Föderalismusreform II von 2009         | 89  |
| f) Zwischenfazit: Beschränkung der<br>Kreditbegrenzungsvorschriften auf die<br>Nettoneuverschuldung     | 92  |
| II. Tilgungszahlungen und Haushaltsrecht                                                                | 93  |
| 1. Haushaltsrechtliche Erfassung der Tilgungszahlungen<br>als Ausgaben                                  | 94  |
| 2. Haushaltsrechtliche Privilegierung der<br>Tilgungszahlungen als Voraussetzung des<br>Schuldensockels | 95  |
| 3. Darstellung der Tilgungszahlungen im Haushaltsplan                                                   | 98  |
| III. Zwischenergebnis Tilgungszahlungen und Haushaltsrecht                                              | 101 |
| C. Zinszahlungen                                                                                        | 101 |
| I. Zinszahlungen und Verfassungsrecht                                                                   | 102 |
| II. Zinszahlungen und Haushaltsrecht                                                                    | 102 |
| D. Zwischenergebnis: Staatsverschuldungsrecht als<br>Kreditaufnahmerecht und Krediteinnahmenrecht       | 103 |

|           |                                                                                               |     |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Kapitel 3 | Geltendes Recht und Schuldenrückführung                                                       | 106 |
| A.        | Keine allgemeine Pflicht zur Schuldenrückführung                                              | 107 |
| I.        | Schuldenrückführung als europarechtlich geprägte Pflicht?                                     | 108 |
| 1.        | Pflicht zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite                                      | 109 |
| 2.        | Schuldenstandskriterium                                                                       | 111 |
| a)        | Weiter Korridor anstatt fester Regel                                                          | 111 |
| b)        | Fokus auf die relative Staatsverschuldung                                                     | 112 |
| II.       | Untaugliche normative Anknüpfungspunkte                                                       | 114 |
| 1.        | Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte                                                  | 114 |
| 2.        | Übergangsregelung zur Schuldenbremse                                                          | 116 |
| 3.        | Sanierungsprogramm                                                                            | 118 |
| 4.        | Art. 109 Abs. 2 GG                                                                            | 121 |
| a)        | Verpflichtung auf die europarechtlichen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin                       | 123 |
| b)        | Geringer Grad der verfassungsrechtlichen Bindung                                              | 124 |
| c)        | Begrenzter Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht und Schuldenrückführung | 127 |
| 5.        | Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit                                                     | 132 |
| 6.        | Nachhaltigkeit                                                                                | 134 |
| 7.        | Steuerstaat                                                                                   | 137 |
| 8.        | Demokratieprinzip                                                                             | 140 |
| 9.        | Übermaßverbot                                                                                 | 143 |
| 10.       | Schutzfunktion der Grundrechte und Untermaßverbot                                             | 143 |
| a)        | Grundrechtsschutz im Staatsbankrott                                                           | 144 |
| b)        | Grundrechtsschutz vor dem Staatsbankrott                                                      | 145 |
| 11.       | Vermeidung einer Überbelastung der Steuerpflichtigen (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG)          | 148 |
| B.        | Begrenzte Pflichten zur Schuldenrückführung                                                   | 149 |
| I.        | Begrenzte verfassungsrechtliche Pflichten zur Schuldenrückführung: Schuldenbremse             | 150 |
| 1.        | Pflicht zur Schuldenrückführung?                                                              | 150 |
| a)        | Symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung                                 | 151 |
| b)        | Kontrollkonto                                                                                 | 159 |
| c)        | Rückführung der Notlagenkredite                                                               | 165 |

|     |                                                                                            |     |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.  | Begrenzter Anwendungsbereich                                                               | 167 |
| a)  | Gegenständliche Begrenzung der Rückführung<br>notlagenbedingter Verschuldung               | 168 |
| b)  | Situative Begrenzung der konjunkturbedingten<br>Rückführung                                | 168 |
| c)  | Faktische Begrenzung des Anwendungsbereiches:<br>die strukturelle Nettoneuverschuldung     | 170 |
| 3.  | Zwischenfazit: Die Schuldenbremse, eine „klassische“<br>Konzeption der Schuldenrückführung | 171 |
| II. | Begrenzte einfachgesetzliche Pflichten zur<br>Schuldenrückführung                          | 173 |
| 1.  | Stabilitätsgesetz                                                                          | 173 |
| 2.  | Bundeshaushaltsordnung                                                                     | 175 |
| 3.  | Haushaltsgesetz                                                                            | 176 |
| a)  | Ermächtigung zur Verwendung bestimmter<br>Mehreinnahmen zur Schuldentilgung                | 177 |
| b)  | Zweckgebundene Ausschüttung des<br>Bundesbankmehrgewinns                                   | 178 |
| aa) | Pflicht zur Schuldenrückführung                                                            | 180 |
| (1) | Zweckgebundene Verwendung des<br>Bundesbankmehrgewinns als<br>Schuldenrückführung          | 180 |
| (2) | Verpflichtung zur Schuldenrückführung                                                      | 182 |
| bb) | Verfassungsrechtliche Zulässigkeit                                                         | 182 |
| cc) | Vereinbarkeit mit den Haushaltsgrundsätzen                                                 | 183 |
| (1) | Veranschlagung des Bundesbankgewinns im<br>Haushaltsplan                                   | 184 |
| (2) | Verwendungsbindung des<br>Bundesbankmehrgewinns                                            | 189 |
| dd) | Verwendung des Bundesbankmehrgewinns als<br>begrenzte Pflicht zur Schuldenrückführung      | 196 |
| (1) | Halbherzige Schuldenrückführung                                                            | 196 |
| (2) | Kompensation durch Nettoneuverschuldung                                                    | 197 |
| (3) | Inkonstante Form der Schuldenrückführung                                                   | 199 |
| 4.  | Unselbständige Sondervermögen                                                              | 200 |
| a)  | Erblastentilgungsfonds                                                                     | 202 |
| b)  | Investitions- und Tilgungsfonds                                                            | 206 |
| c)  | Restrukturierungsfonds                                                                     | 211 |
| d)  | Finanzmarktstabilisierungsfonds                                                            | 212 |

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| e) Schuldenrückführung über unselbständige<br>Sondervermögen des Bundes als begrenzte Pflichten<br>zur Schuldenrückführung | 214 |
| C. Ergebnis: begrenzte Pflicht zur Schuldenrückführung                                                                     | 215 |
| Kapitel 4 Gründe für eine Schuldenrückführung und<br>Regelungsbedarf                                                       | 218 |
| A. Bedarf es einer Schuldenrückführung?                                                                                    | 218 |
| I. Bestandsaufnahme: Schuldenstand                                                                                         | 219 |
| 1. Absolute Staatsverschuldung des Bundes                                                                                  | 222 |
| a) Stetige Zunahme der absoluten Staatsverschuldung<br>des Bundes                                                          | 222 |
| b) Vereinzelter Rückgang der absoluten<br>Staatsverschuldung des Bundes aufgrund von<br>Sondereffekten                     | 225 |
| aa) Verwendung der UMTS-Erlöse zur<br>Schuldenrückführung                                                                  | 225 |
| bb) Schwankungen der Bundesschuld im Zuge der<br>Finanzmarkt- und Euro-Krise                                               | 226 |
| (1) Auswirkung der Maßnahmen zur<br>Stabilisierung des Finanzmarkts auf die<br>Verschuldung des Bundes                     | 227 |
| (2) Auswirkung der Maßnahmen zur<br>Überwindung der Staatsschuldenkrise auf<br>die Verschuldung des Bundes                 | 233 |
| (3) Teilweise Rückführung der krisenbedingten<br>Verschuldung                                                              | 237 |
| 2. Relative Staatsverschuldung des Bundes                                                                                  | 238 |
| II. Nachteilige Wirkungen der Staatsverschuldung                                                                           | 241 |
| 1. Belastungen des Bundeshaushalts durch<br>Tilgungszahlungen und Zinszahlungen                                            | 241 |
| a) Tilgungsausgaben als Belastung des<br>Bundeshaushalts                                                                   | 242 |
| b) Zinsausgaben als Belastung des Bundeshaushalts                                                                          | 245 |

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Risiken staatlicher Verschuldung                                                                | 253 |
| a) Risiken für die Staatsfinanzen                                                                  | 255 |
| aa) Refinanzierungsdruck, staatliche Handlungsfähigkeit und Abhängigkeit von externen Kreditgebern | 256 |
| (1) Faktische Einschränkung staatlichen Handlungsspielraums                                        | 258 |
| (2) Abhängigkeit von staatlichen Kreditgebern                                                      | 261 |
| (3) Abhängigkeit von privaten Kreditgebern                                                         | 270 |
| (4) Zwischenfazit                                                                                  | 275 |
| bb) Zinsänderungsrisiko                                                                            | 277 |
| cc) Exkurs: Zinsniveau und Höhe der tragfähigen Nettoneuverschuldung                               | 281 |
| dd) Staatsbankrott und Monetarisierung                                                             | 282 |
| b) Gefährdung der Rechtsordnung                                                                    | 290 |
| aa) Staatliche Kreditaufnahme und Geldpolitik als Fluchtwege aus dem Recht                         | 291 |
| bb) Defizite in der Justitiabilität                                                                | 297 |
| cc) Defizite in der Rechtsdurchsetzung                                                             | 301 |
| (1) Defizite in der Rechtsdurchsetzung der grundgesetzlichen Grenzen der Kreditaufnahme            | 301 |
| (2) Defizite in der Rechtsdurchsetzung der europarechtlichen Grenzen der Kreditaufnahme            | 304 |
| (3) Defizite in der Durchsetzung der rechtlichen Grenzen der Geldpolitik der EZB                   | 307 |
| (4) Wirkungen gerichtlicher Entscheidungen im Staatsschuldenrecht und in der Geldpolitik           | 309 |
| dd) Zwischenfazit: Handlungsauftrag für den verfassungsändernden Gesetzgeber                       | 311 |
| c) Makroökonomische Risiken                                                                        | 313 |
| d) Individuelle Freiheitssicherung                                                                 | 316 |
| 3. Zwischenfazit: Es bedarf einer Schuldenrückführung                                              | 319 |
| B. Bedarf es einer rechtlichen Regelung zur Schuldenrückführung?                                   | 319 |
| I. Schuldenrückführung als Rechtsproblem                                                           | 319 |
| 1. Staatsverschuldung als Regelungsgegenstand                                                      | 320 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Staatsverschuldung und Wirtschaftswissenschaften                                                       | 324 |
| a) Arten der Staatsverschuldung                                                                           | 326 |
| aa) Strukturelle Staatsverschuldung                                                                       | 327 |
| bb) Konjunkturbedingte Staatsverschuldung                                                                 | 329 |
| cc) Notlagenbedingte Staatsverschuldung                                                                   | 331 |
| b) Volkswirtschaftliche Bewertung der Staatsverschuldung und Rückführung                                  | 332 |
| c) Prägung des Staatsschuldenrechts des Grundgesetzes                                                     | 337 |
| d) Ergebnisoffenheit der volkswirtschaftlichen Diskussion der Staatsverschuldung                          | 339 |
| 3. Staatsverschuldung und Demokratie                                                                      | 343 |
| 4. Rolle der Rechtswissenschaft in der Altschuldenrückführung                                             | 351 |
| II. Bedarf einer Regelung zur Schuldenrückführung trotz Schuldenbremse                                    | 357 |
| 1. Nettoneuverschuldung trotz Schuldenbremse                                                              | 360 |
| 2. Nachteilige Wirkungen der bestehenden Staatsverschuldung trotz materiellem Haushaltsausgleich          | 363 |
| 3. „Falscher“ Fokus der Schuldenbremse auf die Nettoneuverschuldung                                       | 366 |
| Kapitel 5 Konzept der Schuldenrückführung                                                                 | 367 |
| A. Kritik des geltenden Rechts der Schuldenrückführung                                                    | 367 |
| I. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Schuldenrückführung – konzeptioneller Fremdkörper der Schuldenbremse | 368 |
| 1. Symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung                                          | 369 |
| 2. Rückführung der Notlagenkredite                                                                        | 371 |
| 3. Zwischenfazit                                                                                          | 372 |
| II. Einfachgesetzliche Pflichten zur Schuldenrückführung – konzeptionelle Schwäche und mangelnde Bindung  | 372 |
| 1. Zweckbindung einer regelmäßigen Einnahme zur Schuldenrückführung                                       | 373 |
| a) Konzeptionelle Schwäche des Zweckbindungsansatzes                                                      | 376 |
| b) Haushaltsrechtliche Bedenken gegen eine Zweckbindung                                                   | 380 |

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Ausgliederung aus dem Haushalt                                   | 382 |
| a) Gleiche Interessenlage, wie bei der Zweckbindung                 | 382 |
| b) Konzeptionelle Schwäche der Ausgliederung aus dem Haushalt       | 383 |
| 3. Mangelnde Bindung des Haushaltsgesetzgebers                      | 386 |
| 4. Zwischenfazit                                                    | 393 |
| B. Grundbedingungen einer Regelung zur Schuldenrückführung          | 393 |
| I. Ziel: Verringerung des Schuldenstandes                           | 395 |
| II. Kernstück: Begrenzung der Kreditaufnahme zur Umschuldung        | 396 |
| III. Bindung des Gesetzgebers                                       | 398 |
| IV. Justitiabilität und Rechtsdurchsetzung                          | 403 |
| V. Einpassung in das System zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung | 407 |
| 1. Begrenzung der gesamten Neuverschuldung                          | 407 |
| 2. Verbleibende Möglichkeiten erhöhter Neuverschuldung              | 409 |
| a) Ausschluss der strukturellen Neuverschuldung                     | 409 |
| b) Konjunkturbedingte Kreditaufnahme                                | 412 |
| c) Notlagenbedingte Kreditaufnahme                                  | 413 |
| C. Fazit                                                            | 413 |
| Zusammenfassung                                                     | 416 |
| Anhang: Bundesbankgewinn                                            | 437 |
| Literaturverzeichnis                                                | 443 |

## Einleitung

*„[...] weil gesunde staatliche Finanzen die erste Voraussetzung für eine geordnete Entwicklung des ganzen sozialen und politischen Lebens sind.“  
(BVerfGE 15, 126 (141) – Staatsbankrott I)*

Die Diskussion um das Thema Staatsverschuldung hat Konjunktur,<sup>1</sup> wird gar zur „Schicksalsfrage der Gegenwart“ erhoben.<sup>2</sup> Die Debatte um die sog. Euro-Krise in Folge der Lehman-Insolvenz von 2008, um ihre Auswirkungen und die Strategien zu ihrer Bekämpfung berührt notwendig auch immer das Thema Staatsverschuldung.<sup>3</sup> Neben den Etiketten Finanzmarkt-, Banken- und Euro-Krise zirkuliert gleichberechtigt der Terminus Staatsschuldenkrise. Eine Lösung der Krise(n)<sup>4</sup> und mehr noch eine wirk-same Prävention zukünftiger Krisen wird um einen Ansatz zur Bewältigung des Staatsschuldenproblems nicht umher können.

Das Zusammenspiel von Staatsverschuldung und Finanzmarktkrise trat schon im Jahre 2009 deutlich hervor. So rang sich eine weitgehend blockierte Föderalismuskommission II unter dem Eindruck der Lehman-In-

- 
- 1 Ebenso: *Heintzen*, Das neue deutsche Staatsschuldenrecht in der Bewährungsprobe, 2012, S. 7: „Hochkonjunktur“; Union der deutschen Akademien der Wissenschaften, Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, 2015, S. 2.
  - 2 *Waldhoff*, JZ 2008, 200 (200); *G. Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 571; neu ist die Krisenstimmung allerdings nicht, den Staatsfinanzen haftet das krisenhafte vielmehr an. So hat *Schuppert* bereits 1983 konstatiert: „Wir leben – dieser Befund, wenn auch nicht seine Ursachen sind unstreitig – in einer Finanzkrise. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist daher – so Bundesfinanzminister Stoltenberg vor dem Deutschen Bundestag – ‚eine der großen Aufgaben der Zeit‘.“ (VVDStRL 42 (1984), S. 216 (245)).
  - 3 v. *Lewinski*, in: HbStR X, 2012, § 217 Rn. 6; treffend *Ohler*, DVBl. 2011, 1061 (1061) „Doppelkrise“ und „Zwillingskrise“; zum Zusammenhang zwischen Banken Krisen und Staatsschulden Krisen vgl. *Reinhart/Rogoff*, This Time Is Different, 2011, S. 233 ff.; Reformvorschläge zur Verringerung der „gegenseitige Abhängigkeit von Staat und Finanzinstituten“ macht der Wissenschaftliche Beirat beim BMF in: *ders.*, Der Staat als privilegierter Schuldner, 2014, S. 21 ff.
  - 4 Noch vor der Lehman-Insolvenz von 2008 spricht von einer „morbiden“ Faszination mit dem Begriff Krise vor allem im Zusammenhang mit den Staatsfinanzen: *Korioth*, in: Flick (Hrsg.), Die Erneuerung des Finanzstaats, 2008, S. 19 (20): „Charme des Unheimlichen und Morbiden“.

solvenz von 2008 zu einer tiefgreifenden Reform des Staatsverschuldungsrechts durch.<sup>5</sup> Mit Ablauf der Übergangsfristen, zum Jahre 2016 für den Bund und zum Jahre 2020 für die Länder (Art. 143 d Abs. 1 GG), gilt der Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte.<sup>6</sup>

Dabei ist zu beachten, dass jene „Schuldenbremse“ nicht Endpunkt, sondern viel mehr Startschuss einer notwendigen Kurskorrektur des Staatsschuldenrechts ist.<sup>7</sup> Die Schuldenbremse ist gleichsam „blind“<sup>8</sup> auf einem Auge: sie richtet den Blick ausschließlich in die Zukunft und ignoriert die bestehende Verschuldung. Bremswirkung entfaltet sie nur für einen kleinen Teil der jährlich aufgenommenen Schulden. Es handelt sich um eine *Nettoneuverschuldungsbremse* (dazu Kapitel 2 B. I. 2.). Wird die Schuldenbremse effektiv umgesetzt, so verhindert sie ein weiteres Anwachsen des sog. Schuldensockels<sup>9</sup>. Den Schuldensockel bilden die bestehenden Kreditverbindlichkeiten des Staates. Indem grundsätzlich neue Kredite in Höhe der im laufenden Haushaltsjahr fälligen Tilgungsverpflichtungen aufgenommen werden (Umschuldung<sup>10</sup>), bleibt die Summe der laufenden Kreditverbindlichkeiten des Staates gleich groß. Die zur Umschuldung aufgenommenen Kredite treten lediglich an die Stelle abzulösender Kreditverbindlichkeiten – die Staatsverschuldung revolviert.

---

5 Heintzen, in: ders. (Hrsg.), Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten, 2013, S. 60; Ekardt/Buscher, AöR 137 (2012), 42 (44); Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 25, Art. 143 d Rn. 1 ff.

6 Der freilich Ausnahmen und Einschränkungen kennt.

7 Vgl. Föderalismuskommission II K-Drs. 128, S. 4: „Die Vorsitzenden nehmen zur Kenntnis, dass die Frage des Einstiegs in die Altschuldentilgung für die Phase der Föderalismuskommission 2 noch nicht entscheidungsreif ist. Sie bekennen sich jedoch gemeinsam dazu, dass die Frage der Altschuldentilgung in einer mittelfristigen Perspektive erneut aufgerufen und nach Erreichen strukturell ausgeglichener Haushalte in Bund und Ländern ein Einstieg gefunden werden sollte.“.

8 So auch *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 388 und DÖV 2009, 881 (883).

9 Den Begriff Schuldensockel verwendet BVerfGE 79, 311 (340, 355 f.) – Staatsverschuldung I. BVerfGE 119, 96 – Staatsverschuldung II verzichtet hingegen auf ihn, anders als die abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinghoff (156).

10 Der Bundesrechnungshof spricht von Anschlussfinanzierung, vgl. nur Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2016, Band I, S. 140 f. und Band III, S. 387. Umschuldung erscheint sprachlich präziser. Aufgrund des Grundsatzes der Gesamtdeckung mangelt es an einem konkreten Finanzierungsobjekt für eine Anschlussfinanzierung.

Werden zusätzlich zur Umschuldung keine weiteren Kredite in einem Haushaltsjahr aufgenommen, stagniert der absolute Schuldenstand des Staates.

Ein Fortdauern des stetigen Wachstums der Volkswirtschaft vorausgesetzt, kann eine solche Nullverschuldung letztlich dazu führen, dass die Altschuldenlast sinkt. Zunächst verliert der stagnierende Schuldenstand inflationsbedingt an Wert. Darüber hinaus steht Tilgungsverpflichtungen und Zinszahlungsverpflichtungen – aufgrund der steigenden Wirtschaftsleistung – voraussichtlich ein größeres Haushaltsvolumen gegenüber.

Die Belastungen durch den Schuldenstand können zum einen durch eine inflationäre Entwertung der Schuldtitel sinken.<sup>11</sup> Jener Effekt ist allerdings dadurch begrenzt, dass die Staatsschuld revolviert. Anleger werden sich das Inflationsrisiko bei Abschluss der Umschuldungskredite jeweils einpreisen lassen, entweder durch eine Indexierung<sup>12</sup>, oder einen Aufschlag<sup>13</sup> auf den verlangten Zinssatz. Dass die Marktakteure sehenden Auges der Entwertung ihrer Anlage zuschauen, kann nicht erwartet werden.<sup>14</sup> Darüber hinaus ist eine bewusste staatliche Steuerung der Inflation nicht möglich, die Geldpolitik liegt in den Händen des EZSB bestehend aus der EZB und den nationalen Zentralbanken (vgl. Kapitel 4 A. II. 2. a) dd)). Diese nehmen die ihnen übertragenen Aufgaben unabhängig war (Art. 130 AEUV), wobei ihr vorrangiges Handlungsziel die Geldwertstabilität ist (Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV).

---

11 *Gandenberger*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 3 (47 f.).

12 Dazu: *Dreißig*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 51 (101 ff.); im Niedrigzinsumfeld des Jahres 2015, sieht sich der Bund gezwungen erstmals 30jährige Anleihen inflationsindexiert anzubieten (Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH, Pressemitteilung vom 3.6.2015), um die langlaufenden Anleihen trotz der niedrigen Verzinsung am Markt zu platzieren, vgl. *Hock*, Bund lockt mit Inflationsschutz für 30-jährige Anleihe, FAZ.NET vom 3.6.2015; zur Zunahme indexierter Anleihen im Bestand des Bundes, vgl. BMF, Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2015, S. 21.

13 *Gandenberger*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 3 (47).

14 *Nickel/Rother/Zimmermann*, ECB working paper series, no. 1241, 2010, S. 16; *Gandenberger*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 3 (48); jedoch hat es nach dem Zweiten Weltkrieg einen Zeitraum bis in die 1960er Jahre gegeben, indem der auf Staatsanleihen gezahlte Zinssatz den Wertverlust des Kapitals nicht ausglich: *Andel*, Probleme der Staatsschuldenentilgung, 1964, S. 116 f.; *Illing*, in: Heun (Hrsg.), Staatsschulden, 2015, S. 59 (72).

Es gibt jedoch – neben dieser inflationsbedingten Entwertung der Schuldtitel – einen weiteren Weg, auf dem die Altschuldenbelastung allein über die Begrenzung der Nettoneuverschuldung verringert werden kann: Wächst das Bruttoinlandsprodukt (BIP) schneller als das Zinsniveau der Staatsschuldtitel, so verringert sich die Relation zwischen BIP einerseits und Schuldenstand sowie Zinsbelastung andererseits. Die absolute Schuldenlast des Staates bleibt zwar konstant, die relative Staatsverschuldung sinkt jedoch (zur Abgrenzung absoluter/relativer Schuldenstand vgl. u. Kapitel 4 A. I.). Aufgrund der mit steigendem BIP regelmäßig steigenden Einnahmen des Staates stellen die Tilgungsausgaben und die Zinsausgaben einen stetig kleiner werdenden Anteil der Haushaltsausgaben dar. Die Volkswirtschaft erwächst also ihren Schulden.<sup>15</sup> Allerdings sind Wachstum und Zinsniveau nur begrenzt steuerbar und haben sich in der Vergangenheit nur im Ausnahmefall so entwickelt, wie es für eine nennenswerte Senkung der mit dem Schuldenstand verbundenen nachteiligen Wirkungen und Risiken nötig gewesen wäre (s. a. Kapitel 4 A. II. 1. b) und B. II.).<sup>16</sup>

Beide Mechanismen unterliegen damit einem ihnen innewohnenden Nachteil. Die derart, durch eine deutliche Verringerung des weiteren Schuldenwachstums, zu erwartenden positiven Effekte durch inflationsbedingte Entwertung und sinkenden relativen Schuldenstand sind an nicht zuverlässig beeinflussbare Wirtschaftsdaten gekoppelt: die Inflation und das BIP. Ob sie den relativen Schuldenstand tatsächlich senken, lässt sich nicht sicher vorhersagen. Hinzu tritt ein entscheidender konzeptioneller Nachteil dieser Antworten auf das Altschuldenproblem: Der (hohe) absolute Schuldenstand bleibt auch bei Eintritt der genannten Szenarien unverändert erhalten. In der Folge entbinden die genannten positiven Effekte der Schuldenbremse durch ein verringertes Wachstum des Schuldenstandes nicht von der Beachtung der Altschuldenproblematik.

Mit dem absoluten Schuldenstand ist eine Vielzahl nachteiliger Wirkungen für das Gemeinwesen verbunden (s. u. Kapitel 4 A. II.). Diese kann

---

15 *Gandenberger*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 3 (45 ff.); *Konrad/Zschäpitz*, Schulden ohne Sühne?, 2010, S. 140 f.; grundlegend die Modellrechnung bei *Domar*, Am. Econ. Rev. 34 (1944), 798 (808-812): „all these *absolute* amounts do not mean much” (799), „the problem of the debt burden is essentially a problem of achieving a growing national income” (822).

16 *Konrad/Zschäpitz*, Schulden ohne Sühne?, 2010, S. 142; dieses Problem sieht denn auch *Domar*, Am. Econ. Rev. 34 (1944), 798 (819).

die Schuldenbremse lediglich mit langer Zeitverzögerung mildern, nicht aber beseitigen (dazu Kapitel 4 B. II. 2.). Zinsen müssen weiterhin gezahlt werden und stehen so für andere Ausgaben nicht zur Verfügung (vgl. Kapitel 4 A. II. 1. b)). Darüber hinaus muss die Staatsschuld weiter revolvieren, birgt also eine Abhängigkeit vom Kapitalmarkt in beträchtlicher Höhe (s. u. Kapitel 4 A. II. 2. a)). Zu diesen Belastungen und Risiken für den Staatshaushalt treten eine Reihe nicht quantifizierbarer Risiken für die Rechtsordnung, die Gesamtwirtschaft und die individuellen Freiheitsrechte des Einzelnen (vgl. Kapitel 4 A. II. 2.). Um diesen nachteiligen Wirkungen der bestehenden Staatsverschuldung entgegenzuwirken, müsste nicht nur das Wachstum des absoluten Schuldenstandes gestoppt und der relative Schuldenstand verringert werden. Die nachteiligen Wirkungen der bestehenden Staatsverschuldung knüpfen vielmehr an den absoluten Schuldenstand selbst an. Sollen sie beseitigt oder zumindest gemindert werden, muss der absolute Schuldenstand verringert werden.

Das ist jedoch nicht die Zielrichtung des geltenden Staatsverschuldungsrechts. Der Fokus der Schuldenbremse liegt auf der Begrenzung der Nettoneuverschuldung. Die Behandlung der vorhandenen staatlichen Verschuldung wurde hingegen bewusst ausgeklammert.<sup>17</sup> In der Folge enthält das bestehende Staatsverschuldungsrecht nur vereinzelt und zudem nur begrenzte Vorschriften zur Schuldenrückführung (dazu Kapitel 3). Der Altschuldenproblematik ist es nicht gewachsen.

„Neuland“ ist dieses Regelungsdefizit nicht. So erkannte das BMF bereits 1985: „Die Diskussion in Wissenschaft und Politik ist stark auf die Probleme der staatlichen Neuverschuldung<sup>18</sup> konzentriert. Zu wenig Be-

---

17 Föderalismuskommission II K-Drs. 128, S. 4: „Die Vorsitzenden nehmen zur Kenntnis, dass die Frage des Einstiegs in die Altschuldentilgung für die Phase der Föderalismuskommission 2 noch nicht entscheidungsreif ist.“; Abschlussbericht der Föderalismuskommission II, S. 107 f.: „Im Ergebnis bestand hinsichtlich verbindlicher Vorgaben für die Tilgung der Altschulden die überwiegende Auffassung, dass es zunächst darum gehen müsse, die Neuverschuldung zu begrenzen. Erst wenn dieses Unterfangen realisiert worden sei, könne als nächster Schritt auch das Thema Altschuldenabbau angegangen werden.“.

18 Gemeint sein dürfte die *Nettoneuverschuldung*, nicht die *Bruttoneuverschuldung*, deren Begrenzung den Schlüssel zur Verringerung des Schuldenstandes darstellt (dazu unten Kapitel 5 II. und V. 1.). Das ergibt sich im Zusammenhang mit dem nächsten Satz, der Schuldenstand finde keine Beachtung. Die Verwendung ungenauer Begriffe ist ein verbreitetes Problem in der staatsschuldenrechtlichen Debatte (dazu Kapitel 1 C. I.).

achtung haben bisher jene Fragen gefunden, die der heute erreichte Schuldenstand aufwirft.“<sup>19</sup> Allein, es fehlen politischer Wille und wissenschaftliches Interesse, um den Fragen nachzugehen. Zwar findet sich auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion durchaus vereinzelt die Forderung nach einem Abbau der Altschulden.<sup>20</sup> Jedoch hat dieser Hinweis oft den Charakter eines bloßen Anhängsels. Nach der Beschäftigung mit dem Anstieg des Schuldenstandes und mit den (als unzureichend qualifizierten) verfassungsrechtlichen Grenzen der Nettoneuverschuldung folgt als kurzer Annex der Hinweis auf die bereits bestehende Verschuldung. Zumeist verbunden mit dem Hinweis, ein Abbau solle – je nach persönlicher politischer Prägung des Autors – über Ausgabenkürzungen<sup>21</sup> oder aber über eine Vermögensabgabe<sup>22</sup> finanziert werden.

Die konkrete, rechtliche Frage nach einer Rückführung staatlicher Altschulden und nach ihrer Ausgestaltung findet hingegen keine ausreichende Beachtung.<sup>23</sup> Hier Abhilfe zu schaffen, soll Aufgabe dieser Arbeit sein.

In einem *ersten Schritt* ist dabei der Status quo des Staatsschuldenrechts des Grundgesetzes in seinen für den Untersuchungsgegenstand wesentlichen Punkten darzustellen (Kapitel 2 und 3). In der Praxis werden die fälligen Tilgungszahlungen im Wege der Umschuldung durch eine erneute Kreditaufnahme beglichen, ohne dass dieses Vorgehen materiellen verfassungsrechtlichen Grenzen unterläge – die Altschulden revolvieren (dazu Kapitel 2). Nach Darstellung dieses Zusammenhangs wird als zentrales Problem der Frage nachgegangen, ob sich aus dem geltenden Recht eine Pflicht zur Rückführung der staatlichen Altschulden ableiten lässt (s. u.

---

19 BMF, Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik – Grenzen staatlicher Verschuldung, 1985, S. 19.

20 Seiler, JZ 2009, 721 (722 mit Fn. 13); Koriath, Widi 2008, 559 (561); H. Meyer, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II, S. 91 (111); Halstenberg, DVBl. 2001, 1405 (1407); P. Kirchhof, FS Mußgnug, 2005, S. 131 (141); F. Kirchhof, FS Vogel, 2000, S. 241 (252); ders., DVBl. 2002, 1569 (1578); Waldhoff/Dieterich, ZG 2009, 97 (117 f.); im Zusammenhang mit Haushaltsnotlagen der Länder: Wieland, KritV 2008, 117 (130).

21 P. Kirchhof, FS Mußgnug, 2005, S. 131 (141 f.).

22 H. Meyer, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Föderalismuskommission II, S. 91 (113 f.); dazu auch der Finanzwissenschaftler Andel, Probleme der Staatsschuldentilgung, 1964, S. 79 ff., und der Sozialwissenschaftler Bajohr, KJ 1998, 433 (446).

23 Siehe z. B. Göke, NdsVBl. 1996, 1 ff., der zwar konkrete Regelungsvorschläge für neue Kreditbegrenzungsvorschriften und die Rückführung zukünftig aufgenommener Schulden macht, zur Rückführung der bestehenden Verschuldung jedoch schweigt.

Kapitel 3). Am Ende dieser Bestandsaufnahme wird die Erkenntnis stehen, dass dies nicht der Fall ist und das geltende Haushaltsrecht die Altschuldenproblematik nur sehr fragmentarisch erfasst, insbesondere das Ziel der Rückführung – die Verringerung des Schuldenstandes – nicht in den Mittelpunkt stellt. So erweist sich das geltende Staatsschuldenrecht als „blind“<sup>24</sup> für die Altschulden.

Daran schließt sich in einem *zweiten Schritt* die Frage, ob diese normative Behandlung der Altschulden ihrer Bedeutung für das Gemeinwesen, insbesondere den mit Ihnen verbundenen nachteiligen Wirkungen und Risiken, gerecht wird oder ob sich insoweit ein Regelungsbedarf ergibt (s. u. Kapitel 4).

Auf Basis des diagnostizierten Regelungsbedarfes kann sodann in einem *dritten Schritt* der Frage nachgegangen werden, wie eine Regelung zur Altschuldenrückführung *de lege ferenda* ausgestaltet werden müsste (s. u. Kapitel 5).

Zunächst sind jedoch – dem ganzen vorangestellt – zentrale Begriffe zu erläutern, um auf diese Weise den Untersuchungsgegenstand zu konturieren (Kapitel 1).

---

24 So auch *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 388 und DÖV 2009, 881 (883).

## Kapitel 1 Begriffsbestimmungen und Untersuchungsgegenstand

Zur Bereitung des Diskussionsfeldes ist die Vielfalt der Begrifflichkeiten zur Staatsverschuldung zu klären. Dies betrifft insbesondere die begrifflichen Kategorien „Kredit“, „Schulden“ (dazu A.), „Staatsverschuldung“ (s. u. B.) und „Rückführung“ (s. u. C.). Sodann kann – anhand der vorgenommenen Abgrenzungen – der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit festgelegt werden: die Behandlung der Rückführung von Altschulden durch das Haushaltsrecht des Bundes (s. u. A. II., B. II. und C. III.).

### A. Kredit und Schulden

Von zentraler Bedeutung für ein Verständnis des Staatsverschuldungsrechts ist der Begriff des *Kredits*. Die Aufnahme von Krediten durch den Staat stellt das Mittel dar, durch welches die *Staatsverschuldung* – welche selbst als Begriff im Grundgesetz und im Haushaltsrecht nicht auftaucht<sup>25</sup> – begründet wird. Die im Wege des Kredits aufgenommenen Mittel bilden in Form der entstehenden Zins- und Rückzahlungsverpflichtungen die Schulden des Staates. Kredit und Schulden sind insoweit die zwei Seiten einer Medaille.

#### I. Kreditbegriff und Schuldenbegriff im Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes

Das Grundgesetz selbst enthält den Begriff des *Kredits*, verzichtet jedoch auf eine Legaldefinition. Der Kreditbegriff taucht in Art. 109 Abs. 3 S. 1, 3 und 4 GG, Art. 111 Abs. 2 GG, Art. 115 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1, 2, 4, 5, 6 und 8 GG sowie in Art. 143 d Abs. 1 S. 2 GG auf. Zentrale Normen zur Bestimmung des verfassungsrechtlichen Kreditbegriffs sind dabei Art. 115 Abs. 1 GG, welcher die Aufnahme von Krediten durch den Bund

---

25 *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 103: „verfassungsrechtlich nicht durchdrungener Bereich“.

regelt, und Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG bzw. Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG, die das grundsätzliche Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs enthalten.

Kredit im Sinne des Haushaltsverfassungsrechts des Grundgesetzes meint die zivilvertragliche<sup>26</sup> Beschaffung von zurückzuzahlenden, regelmäßig zu verzinsenden Geldmitteln.<sup>27</sup> Es handelt sich also um nicht-hoheitliches Handeln des Staates. In der Regel erfolgt die Kreditaufnahme durch die Ausgabe von Wertpapieren am Finanzmarkt. Dabei tritt am Finanzmarkt nicht die Bundesrepublik Deutschland selbst auf, sondern die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (§ 1 Abs. 1 BSchuWG<sup>28</sup> i. V. m. § 1 BSchuWV<sup>29</sup>), deren alleiniger Gesellschafter die Bundesrepublik Deutschland ist. Die Kreditaufnahme kann in verschiedenen Formen geschehen. Für den Bund enthält § 4 Abs. 1 BSchuWG eine nicht abschließende Aufzählung, die lediglich auf „an den Finanzmärkten übliche Finanzierungsinstrumente“ begrenzt ist (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 BSchuWG).<sup>30</sup>

Im Gegensatz zur mehrfachen Verwendung des Kreditbegriffs im Grundgesetz, taucht der Begriff der *Schulden* lediglich im Rahmen des

---

26 Strittig ist, ob auch Zwangsanleihen unter den Kreditbegriff zu fassen wären; vgl. nur BVerfGE 67, 256 (280 f.).

27 Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 29 f.; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 485; Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 68; Heintzen, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 10; Pünder, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 20; Waldhoff, in: HbStR V, 2007, § 116 Rn. 97; die Beschränkung auf Geldmittel ergab sich in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes noch aus dem Wortlaut des Art. 115 S. 1 GG: „Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel [...]“, ohne dass sich der verfassungsändernde Gesetzgeber über die Hintergründe der Streichung geäußert hätte (vgl. BT-Drs. 3040/V Rn. 124 ff.), so dass von rein sprachlichen Erwägungen auszugehen ist.

28 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes (Bundesschuldenwesengesetz – BSchuWG) vom 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466).

29 Verordnung zur Übertragung von Aufgaben nach dem Bundesschuldenwesengesetz (Bundesschuldenwesenverordnung – BSchuWV) vom 19. Juli 2006 (BGBl. I S. 1700).

30 Für einen Überblick siehe die Übersicht in: BMF, Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2011, Anhang 5.1 „Bundeswertpapiere auf einen Blick“, demnach werden Bundesanleihen; Bundesobligationen; Bundesschatzanweisungen; Unverzinsliche Schatzanweisungen des Bundes; US-Dollar-Anleihen des Bundes; indexierte Anleihen des Bundes; indexierte Obligationen des Bundes; Bundesschatzbriefe; Finanzierungsschätze und Tagesanleihen des Bundes unterschieden.

Art. 114 Abs. 1 GG auf. Nach Art. 114 Abs. 1 GG umfasst die Pflicht zur Rechnungslegung durch den Bundesminister der Finanzen auch „das Vermögen und die Schulden“. Wie für den Begriff des Kredits enthält das Grundgesetz auch für den Begriff der Schulden keine Legaldefinition.

Schuld im Sinne Haushaltsverfassungsrechts des Grundgesetzes ist eine in Geld auszudrückende Verbindlichkeit des Staates.<sup>31</sup> Der Begriff der Schulden beschreibt in diesem umfänglichen Sinne grundsätzlich alle Geldleistungsverpflichtungen des Staates ohne Rücksicht auf die Art und Weise ihrer Begründung. Diese Verpflichtungen lassen sich jedoch danach unterscheiden, zu welchem Zweck sie eingegangen wurden. Schulden zur Beschaffung von Geldmitteln stehen solchen gegenüber die im Vollzug des Haushalts entstehen. Als Schulden zum Zwecke der Beschaffung von Geldmitteln beschreiben die *Finanzschulden*<sup>32</sup> alle Verbindlichkeiten des Staates aus Krediten. *Verwaltungsschulden*<sup>33</sup> hingegen sind solche Verbindlichkeiten, die dem Staat bei Wahrnehmung seiner Verwaltungs- und Geschäftstätigkeit entstehen (also z. B. Verbindlichkeiten aus Kauf-, Werk- und Mietverträgen). Entscheidend ist hierbei, dass die Verwaltungsschulden nicht der Geldmittelbeschaffung dienen<sup>34</sup> und keine Kredite

---

31 Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 VBRO (Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO), der mit Erlass des Bundesministeriums der Finanzen vom 16. März 1953 veröffentlicht worden ist): „Schulden des Bundes: Die Gesamtheit der in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen des Bundes.“ sowie Ziff. 1.6 VV-ReVuS: „Im Sinne dieser Vorschriften umfassen die Schulden des Bundes alle in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen des Bundes.“

32 Pünder, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 20; Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 30.

33 Pünder, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 20; Heintzen, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 115 Rn. 10; Gröpl, Die Verwaltung (39) 2006, 215 (237); Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 30, im Folgenden mit Kritik; a. A. auch Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 15, der die konkrete Ausgestaltung der Verwaltungsschulden für maßgeblich hält; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 486, merkt zu Recht an, dass dieses Kriterium „schwer handhabbar“ ist. Die Unterscheidung von Finanz- und Verwaltungsschulden geht dabei wohl auf Paul Laband zurück, vgl. dazu ausführlich Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 33 ff.

34 Aus dieser Anknüpfung an den Zweck, folgt auch, dass solche alternativen Finanzierungsmodelle, die einen Geldbeschaffungscharakter haben, nicht unter die Verwaltungsschulden fallen. Die Abgrenzung im Einzelfall ist freilich schwierig, vgl. Jahndorf, NVwZ 2001, 620 ff.

sind.<sup>35</sup> Die Verwaltungsschulden müssen vielmehr durch bestehende Titel im Haushaltsplan gedeckt sein (dass jene Deckung im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips wiederum durch Kredite erfolgen kann, spielt für diese Kategorisierung keine Rolle).<sup>36</sup> Die Finanzschulden können, in Abgrenzung zu den Verwaltungsschulden, als Staatsschulden im engeren Sinne bezeichnet werden.<sup>37</sup>

Hinzu treten noch solche Verpflichtungen des Staates, die dem Grunde, jedoch nicht der Höhe nach feststehen.<sup>38</sup> Es handelt sich dabei insbesondere um die Pensionsverpflichtungen der Beamten, aber auch um zukünftige Zahlungsverpflichtungen der Sozialversicherungen<sup>39</sup> (insbesondere der umlagefinanzierten Rentenversicherung<sup>40</sup>, aber auch der Kranken- und Pflegeversicherung<sup>41</sup>).<sup>42</sup> Nicht nur der Höhe, sondern auch dem Grunde nach noch nicht bestimmbar sind die Kosten der ökologischen Folgen heutigen Handelns.<sup>43</sup> Diese Punkte werden gemeinhin (mit erheblichen Ab-

---

35 Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008 Supplementum 2010, Art. 115 Rn. 14.

36 Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 70; Jahndorf, NVwZ 2001, 620 (621); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1267; Saemisch, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 437; kritisch: Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 31 f.

37 Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 8. Aufl. 2005 (unveränderter Nachdruck der 7. Aufl. 1919), S. 878.

38 Vgl. Ziff. 2.1.2 VV-ReVuS: „Die Buchführung zu den Schulden des Bundes erstreckt sich auf [...] die dem Grunde nach, aber der Höhe oder dem Eintrittszeitpunkt nach ungewissen Verpflichtungen (insbesondere die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen).“; Sachverständigenrat (Hrsg.), Jahresgutachten 2003/2004, S. 270 f. Ziff. 439.

39 Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 168 Ziff. 271, S. 179 Ziff. 295.

40 Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 168 Ziff. 271, S. 160 ff. Ziff. 259 ff.

41 Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 168 Ziff. 271, S. 163 ff. Ziff. 263 ff.

42 Pünder, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 13; Sachverständigenrat (Hrsg.), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 24 Ziff. 28.

43 Der Sachverständigenrat zählt die Kosten der ökologischen Folgen heutigen Handelns nicht zur impliziten Staatsverschuldung, vgl. Sachverständigenrat (Hrsg.), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 24 Ziff. 28; Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 168 Ziff. 271; ebenso: Pünder, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 13; anders hingegen: Kube, in:

grenzungsproblemen) als *implizite Schulden* bezeichnet.<sup>44</sup> Ihnen ist gemein, dass sie in noch nicht feststehender Höhe zukünftige Haushalte belasten werden. Auf Basis von – mit beträchtlichen Unsicherheiten<sup>45</sup> – belasteten Schätzungen wird regelmäßig davon ausgegangen, dass die impliziten Schulden die offen ausgewiesenen Finanzschulden übersteigen.<sup>46</sup> Im Unterschied zur durch Rechtsgeschäfte begründeten expliziten Staatsverschuldung unterliegen die impliziten Staatsschulden in höherem Maße der Gestaltungsmacht des einfachen Gesetzgebers.<sup>47</sup> So kann die implizite Staatsschuld z. B. durch eine Reform der Sozialversicherungssysteme oder der umweltrechtlichen Kostentragungspflichten beeinflusst werden. Ein weiterer Unterschied zwischen expliziter Staatsverschuldung und impliziter Staatsverschuldung besteht in Bezug auf die Refinanzierung der Staatsschuld. Die expliziten Staatsschulden müssen regelmäßig refinanziert werden, woraus sich ein erheblicher Refinanzierungsdruck ergeben kann (s. u.

---

Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 244; die Vermögensrechnung des Bundes erfasst inzwischen Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten: Ziff. 2.2.7.8 VV-ReVuS.

44 Pünder, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 13; Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 243 ff.; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Vor Art. 104 a Rn. 134, Art. 109 Rn. 66, Art. 115 Rn. 15; Gröpl, Die Verwaltung (39) 2006, 215 (237), spricht von „Schattenverschuldung“, die er den Verwaltungsschulden zuordnet.

45 Vgl. Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 172 Ziff. 279, so sind die impliziten Schulden auch von möglichen Reformen, z. B. der Sozialversicherungssysteme, abhängig, während die explizite Verschuldung rechtlich feststeht; so auch: Sachverständigenrat (Hrsg.), Jahresgutachten 2003/2004, S. 270 f. Ziff. 439; vgl. zu den Auswirkungen von Reformen auf die implizite Staatsverschuldung: Sachverständigenrat (Hrsg.), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, 2007, S. 24 f. Ziff. 29.

46 Von einem impliziten Schuldenstand in Höhe von 159, 3 vom Hundert des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2011 geht der Sachverständigenrat (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels, 2011, S. 184 Ziff. 303, aus; Sachverständigenrat (Hrsg.), Jahresgutachten 2003/2004, S. 276 Ziff. 445, ging gar noch von einer impliziten Staatsverschuldung in Höhe von 270 vom Hundert des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2002 aus; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 8; Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 245.

47 Fuest/Misch, in: Depenheuer (Hrsg.), Staatssanierung durch Enteignung?, 2014, S. 23 (26).

Kapitel 4 A. II. 2. a) aa)).<sup>48</sup> Demgegenüber bildet die implizite Staatsschuld zunächst nur eine einmalige zukünftige Zahlungspflicht ab, die ihrerseits u. U. in der Zukunft durch eine explizite Staatsverschuldung finanziert wird.<sup>49</sup>

Schließlich ist noch eine Unterscheidung<sup>50</sup> „schwebender Schulden“, die der Staat kurzfristig zu begleichen sucht, und „fundierter Schulden“, welche als bewusste Lastenverschiebung in die Zukunft erst später getilgt werden sollen, möglich. Diese Einteilung zielt vor allem auf die verwendete Form der Kreditaufnahme, wobei regelmäßig den fundierten Schulden Anleihen, den schwebenden etwa Schatzanleihen zugrunde liegen.<sup>51</sup>

## II. Untersuchungsgegenstand: Altschulden

Thema dieser Untersuchung sollen nur die Finanzschulden, also die Staatsverschuldung i. e. S., sein, mithin alle privatrechtlich durch Kredit begründeten Verbindlichkeiten des Staates. In diesem Sinne stellen sich staatliche Kreditaufnahme und Staatsverschuldung tatsächlich als zwei Seiten einer Medaille dar.

In sachlicher Hinsicht sollen in der vorliegenden Untersuchung nur die Finanzschulden behandelt werden. Zu dieser sachlichen Abgrenzung tritt des Weiteren eine zeitliche Abgrenzung. Es sollen nur diejenigen Finanzschulden Gegenstand der Untersuchung sein, die bereits entstanden sind. Ausgeklammert wird dagegen die Begründung von zusätzlichen Finanzschulden.

Die Begründung zusätzlicher Finanzschulden wird als *Nettoneuverschuldung* bezeichnet. Die Nettoneuverschuldung ist Gegenstand der Regelungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Die bereits bestehenden

---

48 Auf diesen Unterschied zwischen impliziter Staatsverschuldung und expliziter Staatsverschuldung weist *Richter*, Unsere kreative Buchführung, Handelsblatt vom 10.7.2014, S. 48.

49 *Fuest/Misch*, in: Depenheuer (Hrsg.), Staatssanierung durch Enteignung?, 2014, S. 23 (26).

50 So bei *Saemisch*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 437; v. *Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1. Aufl. 1953, S. 602.

51 *Saemisch*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 437; v. *Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1. Aufl. 1953, S. 602.

Finanzschulden sollen, in Abgrenzung zur Nettoneuverschuldung, unter dem Begriff der *Altschulden* behandelt werden.

Die Bezeichnung als Altschulden soll dazu dienen, den Untersuchungsgegenstand von den Bemühungen zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung, wie sie Gegenstand der sog. Schuldenbremse des Grundgesetzes sind, abzugrenzen. Im Unterschied zur Nettoneuverschuldung, die das Anwachsen der Staatsschuld wiedergibt, bilden die Altschulden – im hier verstandenen Sinne – die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehende Bruttostaatsverschuldung, also den absoluten Schuldenstand des Staates zu diesem Zeitpunkt, ab.

Die hier verwendete Definition von Altschulden ist strikt zu trennen von einer Kategorisierung als diejenigen Staatsschulden, die im Zuge der Währungsreform nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind. Diese Altschulden unterschied man von den Neuschulden, welche der Geldmittelbeschaffung durch die Bundesrepublik Deutschland dienten. Bei Altschulden in diesem abweichenden Sinne handelte sich also um Schulden, welchen keine Kreditaufnahme der Bundesrepublik Deutschland im oben beschriebenen Sinne zu Grunde lag.<sup>52</sup>

## *B. Staatsverschuldung*

Nach dem *Was* der Begriffsklärung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes ist noch die Definition des *Wer* offen. Es stellt sich die Frage, wessen Schulden als *Staatsschulden* zu qualifizieren sind. Hierbei sind zwei Ebenen zu unterscheiden. Zum einen bedarf der Klärung, was alles als staatliche Verschuldung in Abgrenzung zu privater Verschuldung zu berücksichtigen ist (dazu sogleich I.). Damit ist auch das Problem staatlicher Nebenhaushalte angesprochen (s. u. I. 2.). Zum anderen ist innerhalb des so abgegrenzten staatlichen Bereichs für diese Untersuchung die Konzentration auf eine staatliche Ebene – nämlich den Bund – angezeigt (s. u. II.).

---

52 Vgl. im Einzelnen: *Dreißig*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Band III, 3. Aufl. 1981, S. 51 (77 f.); z. T. stammten diese Schulden jedoch aus (umgewandelten) Krediten aus der Zeit vor (Ablösungs- und Entschädigungsschulden, Auslandsschulden vor allem im Rahmen des Dawes- und Younganleihe) oder sogar nach Ende des Zweiten Weltkrieges (Auslandsschulden vor allem im Rahmen der Marshallplanhilfe), vgl. ebd. (78); s. a. *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 354 ff.

## I. Staatliche Verschuldung

Der Begriff der Staatsschulden und der korrespondierende Begriff der Staatsverschuldung suggerieren einen monolithischen Block „Staat“, dem Schulden und Verschuldung als Zurechnungsobjekt zugeschrieben werden. Auch im Folgenden wird regelmäßig, dem gängigen Sprachgebrauch entsprechend, die Rede von Staatsschulden und Staatsverschuldung sein. Im Sinne einer juristischen Untersuchung der Thematik, ist es jedoch von Bedeutung, hinter den plakativ gebrauchten Begriff Staat als Zurechnungsobjekt zu blicken. Es gilt zunächst zu bestimmen, um *wessen* Schulden es im Folgenden gehen soll, wenn von Staatsschulden bzw. Staatsverschuldung gesprochen wird. Neben den Kernhaushalten von Bund und Ländern (dazu sogleich 1.), sind auch die Schulden in sog. Nebenhaushalten zu erfassen (s. u. 2.).

### 1. Verschuldung der Kernhaushalte von Bund und Ländern

Der Begriff der Staatsverschuldung umfasst jedenfalls die Verschuldung der – im jeweiligen Haushaltsplan abgebildeten – Kernhaushalte von Bund und Ländern. Das Haushalts- und Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes geht grundsätzlich von einem zweistufigen Staatsaufbau aus.<sup>53</sup>

Zwar sind die Gemeinden ebenfalls Träger staatlicher Hoheitsgewalt mit grundgesetzlich garantierter finanzieller (Teil-)Autonomie (insbes. Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG).<sup>54</sup> Sie sind im System des Grundgesetzes aller-

---

53 Noch grundsätzlich: BVerfGE 86, 148 (215) – Finanzausgleich II, beachte nunmehr die Einschränkung in BVerfGE 101, 158 (230) – Finanzausgleich III, dazu Fn. 54; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 8 Rn. 2; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 109 Rn. 7; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Vor Art. 104a Rn. 10, Art. 109 Rn. 7; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 37; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 74; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 109 Rn. 17.

54 Dazu *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 5 Rn. 69 ff., der mit Bezug auf die grundgesetzlich verankerten Rechte der Gemeinden eine „unvollkommene Dritte Stufe der Finanzverfassung“ sieht (Rn. 72); *ders.*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 39; BVerfGE 101, 158 (230) – Finanzausgleich III: „Diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziert die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung.“; *P. Kirchhof*, NJW 2002,

dings nicht als dritte staatliche Ebene, sondern staatsorganisationsrechtlich als Teile der Länder zu erfassen. Vor diesem Hintergrund ordnet das Grundgesetz im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden als Einnahmen und Ausgaben der Länder ein (Art. 106 Abs. 9 GG) – ein deutlicher Hinweis auf die zweistufige Grundkonzeption der Finanzverfassung.<sup>55</sup> Dies drückt sich aus in der fehlenden finanziellen Autonomie der Gemeinden, die – im Rahmen der grundgesetzlichen Garantien – dem Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht der Länder unterworfen sind. Insbesondere besteht für die Gemeinden keine Verschuldungsautonomie. Die gemeindliche Kreditaufnahme unterliegt den Vorgaben der Gemeindeordnung des jeweiligen Landes.<sup>56</sup> Die Verschuldung der Gemeinden ist folglich im Rahmen der zweistufigen Konzeption der grundgesetzlichen Finanzverfassung grundsätzlich als Teil der Verschuldung des jeweiligen Landes zu behandeln.

Allerdings hält das Staatsverschuldungsrecht des Grundgesetzes diese zweistufige Grundkonzeption nicht durchgehend ein. Die Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG erfasst nur „die Haushalte von Bund und Ländern“, d. h. nicht die Haushalte und damit die Verschuldung der eigentlich dem jeweiligen Land zuzuordnenden Gemeinden.<sup>57</sup> Mit der Beschränkung des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG auf „die Haushalte von Bund und Ländern“ sollte allerdings laut Regierungsbegründung nicht die „Verantwortung der Länder für die kommunalen Finanzen“ beseitigt werden.<sup>58</sup> Die – wohl für

---

1549, „Zweieinhalb-Stufigkeit“. Dass damit explizit keine dritte Ebene im Finanzverfassungsrecht etabliert ist, sondern vielmehr die grundsätzliche Zwei-Stufigkeit bestätigt wird, stellen klar: *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 74 f.; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Vor Art. 104 a Rn. 10; *ders.*, in: FS Schnapp, 2008, S. 319 (324 f.); *Schneider/Berlit*, NVwZ 2000, 841 (846); so auch explizit die Gesetzesbegründung zur Einführung des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG: BT-Drs. 13/1685, S. 4: „wird [...] die grundsätzliche finanzwirtschaftliche Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern nicht berührt (vgl. Artikel 106 Abs. 9 GG).“.

55 *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 5 Rn. 72; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 106 Rn. 31.

56 *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 1186; *Henneke*, Öffentliches Finanzwesen, 2. Aufl. 2000, Rn. 633 f.

57 Statt aller: *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 119.

58 BT-Drs. 16/12410, S. 10, 11.

die an den Verhandlungen Beteiligten überraschende<sup>59</sup> – Herausnahme der Gemeindefinanzen aus den Regelungen der Schuldenbremse, wird mit „inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare[n] Informationsanforderungen“ begründet.<sup>60</sup> Letztlich ordnet aber auch das Staatsverschuldungsrecht des Grundgesetzes die Verschuldung der Gemeinden dem entsprechenden Land zu, wenn auch an versteckter Stelle: im Rahmen der Aufteilung etwaiger Sanktionen durch die EU im Rahmen eines Defizitverfahrens nach Art. 126 AEUV. Die Sanktionen werden auf Bund und Länder verteilt (Art. 109 Abs. 5 GG), der Verschuldungsbeitrag der Gemeinden wird dabei dem jeweiligen Land zugeschrieben (§ 2 Abs. 2 S. 2 SZAG<sup>61</sup>).

Als Staatsschulden gelten damit die Schulden der Kernhaushalte von Bund und Ländern, wobei den Ländern grundsätzlich die Verschuldung ihrer Gemeinden zuzurechnen ist.

## 2. Verschuldung in Nebenhaushalten

Zur Verschuldung der Kernhaushalte von Bund und Ländern tritt die Verschuldung in sog. Nebenhaushalten. Nebenhaushalte sind dabei kein verfassungsrechtlich definierter Begriff, sondern eine Sammelbezeichnung mit fließenden Grenzen und Grauzonen für staatliche Finanztätigkeit außerhalb des Kernhaushalts der jeweiligen Gebietskörperschaft. Entsprechend gestaltet sich die Zuordnung von Schulden der Nebenhaushalte zu den Staatsschulden einer Gebietskörperschaft im Einzelnen mitunter als schwierig. Bei Betrachtung der finanzwirksamen Tätigkeiten von Nebenhaushalten, ist dabei grundsätzlich zwischen rechtlich unselbständigen Akteuren (dazu sogleich a)) und rechtlich selbständigen Akteuren (s. u. b)) zu unterscheiden.

---

59 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 28, 97 f.; ders., NdsVBl. 2009, 121 (125).

60 BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.

61 Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin in der Europäischen Union (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG) vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

a) Verschuldung unselbständiger Sondervermögen

Zu den Nebenhaushalten zählen die sog. unselbständigen Sondervermögen. Es handelt sich dabei um rechtlich unselbständige, rechnungsmäßig gesondert erfasste Teile des Bundes- oder Landesvermögens, die regelmäßig durch die unmittelbare Staatsverwaltung geführt werden. Sie werden durch oder aufgrund eines Gesetzes errichtet und dienen der Erfüllung einzelner Staatsaufgaben.<sup>62</sup> Schon aus der fehlenden Rechtspersönlichkeit unselbständiger Sondervermögen ergibt sich eine Zuordnung ihrer Schulden zu den Staatsschulden derjenigen Gebietskörperschaft, welche Rechtsträger des unselbständigen Sondervermögens ist.<sup>63</sup>

Eine Übersicht über die unselbständigen Sondervermögen des Bundes mit ihren Einnahmen, Ausgaben und ihrem Schuldenstand findet sich in der Haushaltsrechnung des Bundes (§ 85 Nr. 2 BHO).<sup>64</sup> Mit Stand der Haushaltsrechnung 2015 führt der Bund 25 unselbständige Sondervermögen.<sup>65</sup> Diese weisen z. T. einen erheblichen Schuldenstand auf, auch wenn die Schuldenstände der Extremsituation Anfang der 1990er Jahre bei Weitem nicht mehr erreicht werden. Über eine Verschuldung in unselbständigen Sondervermögen wurden damals große Teile der wiedervereinigungs-

---

62 BMF, Haushaltsrechnung 2015, Band 1, S. 25; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 10 Rn. 13; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 110 Rn. 19; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 110 Rn. 19.

63 *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 306 f.

64 Vgl. BMF, Haushaltsrechnung 2015, Band 1, S. 25 ff.

65 BMF, Haushaltsrechnung 2015, Band 1, S. 25 ff., namentlich: Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben; Bundeseisenbahnvermögen; Deutscher Binnenschiffahrtfonds; Energie- und Klimafonds; Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (EdW); Entschädigungsfonds; Erblastentilgungsfonds; ERP-Sondervermögen; Finanzmarktstabilisierungsfonds; Fonds Aufbauhilfe; Fonds Deutsche Einheit; Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz; Investitions- und Tilgungsfonds; Klärschlamm-Entschädigungsfonds; Kommunalinvestitionsförderungsfonds; Postbeamtenversorgungskasse bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAnstPT); Restrukturierungsfonds; Revolvingfonds; Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau; Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau; Versorgungsfonds des Bundes; Versorgungsrücklage des Bundes; Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere; Zweckvermögen bei der Deutschen Postbank AG; Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank.

bedingten Lasten finanziert. So stieg die Verschuldung außerhalb des Kernhaushaltes zeitweilig auf über 50 v. H. der offen ausgewiesenen Bundesschuld.<sup>66</sup> Inzwischen sind insbesondere die vormaligen unselbständigen Sondervermögen Erblastentilgungsfonds<sup>67</sup> und Fonds Deutsche Einheit<sup>68</sup> 1999 bzw. 2005 in die Bundesschuld integriert worden – dies jedoch wohl nicht allein aus Gründen der haushälterischen Transparenz: Der Erblastentilgungsfonds führte zum Übernahmezeitpunkt 1999 Schulden zurück.<sup>69</sup>

Eine vollständige Integration der unselbständigen Sondervermögen in das Staatsschuldenrecht des Grundgesetzes erfolgte im Zuge der Föderalismusreform II von 2009. Im Zuge der Neugestaltung der Kreditaufnahmegrenzen und der Neufassung des Art. 115 GG wurde die Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 2 GG a. F. gestrichen. Diese Norm sah die Möglichkeit vor, unselbständige Sondervermögen des Bundes durch Gesetz von den Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 1 GG a. F. zu befreien. Damit war, bei entsprechender gesetzlicher Anordnung i. S. v. Art. 115 Abs. 2 GG a. F., eine Kreditaufnahme von Sondervermögen sowohl ohne in der Höhe bestimmte oder bestimmbare gesetzliche Ermächtigung (Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a. F.), als auch außerhalb der Kreditaufnahmegrenzen (Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a. F.) möglich.<sup>70</sup> Die Kreditaufnahme dieser Sondervermögen war lediglich der unbestimmten und kaum justitiablen Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht unterworfen (Art. 109 Abs. 2 GG a. F.).<sup>71</sup> Auf diesem Wege wurde, insbesondere

---

66 Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 524 f.; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 68.

67 § 1 Abs. 1 Gesetz zur Mitübernahme der Schulden des Erblastentilgungsfonds, des Bundeseisenbahnvermögens sowie des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in die Bundesschuld (Schuldenmitübernahmegesetz – SchuldMit-üG) vom 21. Juni 1999 (BGBl. I S. 1384).

68 § 6 a Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ vom 25. Juni 1990 (BGBl. II S. 518).

69 Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 69.

70 Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 115 Rn. 33.

71 Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 322; Lappin, Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz, 1994, S. 185; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 115 Rn. 33; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 115 Rn. 59; in § 252 Abs. 7 Hs. 2 LAG (Gesetz über den Lastenausgleich i. d. F. der Bekanntmachung vom 2. Juni 1993 (BGBl. I S. 845)) ist die Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auch einfachege-

über die erwähnten Erblastentilgungsfonds<sup>72</sup> und Fonds Deutsche Einheit<sup>73</sup>, auch die erhöhte Nettoneuverschuldung im Zuge der Wiedervereinigung finanziert.<sup>74</sup>

De facto waren die unselbständigen Sondervermögen nach Art. 115 Abs. 2 GG a. F. damit ein verfassungsrechtlich vorgesehener „Blanko-Scheck“ zur Umgehung der Regelungen des Art. 115 Abs. 1 GG a. F. Der Bund konnte jenseits der Kreditaufnahmegrenzen seine Nettokreditaufnahme und damit seinen Schuldenstand erhöhen. Die Regelung wurde treffend als „offene Flanke“ des Staatsverschuldungsrechts bezeichnet und kritisiert.<sup>75</sup> Im Zuge der Neufassung des Art. 115 GG anlässlich der Föderalismusreform II von 2009 ist Art. 115 Abs. 2 GG a. F. nunmehr ersatzlos weggefallen. Es besteht keine Möglichkeit mehr, *neue* unselbständige Sondervermögen mit eigener Kreditaufnahmeermächtigung von den Vorgaben des Art. 115 GG zu befreien. Auch die Kreditaufnahme über unselbständige Sondervermögen unterliegt folglich den Grenzen der Schuldenbremse. Diese offene Flanke des Staatsverschuldungsrechts ist damit geschlossen. *Bestehende* Sondervermögen i. S. d. Art. 115 Abs. 1 S. 2

---

setzlich wiederholt; eine weitere einfachgesetzliche Verpflichtung für einige Sondervermögen auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht enthält § 13 StabG.

72 § 4 Abs. 3 ELFG i. d. F. vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 984): „Der Fonds ist ein Sondervermögen im Sinne von Artikel 110 Abs. 1 und Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes; Artikel 115 Abs. 1 des Grundgesetzes findet auf den Fonds keine Anwendung.“.

73 § 5 Abs. 2 S. 2 Gesetz zur Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ vom 25. Juni 1990 (BGBl. II S. 518, 533) i. d. F. des Gesetz vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885, 966): „Die Kreditaufnahme für den Fonds unterliegt nicht der Beschränkung nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.“.

74 Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 479, 524 f.; Bauer, in: HbStR IX, 1997, § 206 Rn. 41 ff.; Wieland, Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung, imfs working paper series no. 7, 2006, S. 6 f.; Reischmann, Staatsverschuldung in Extrahaushalten, Ifo Working Paper No. 175, 2014, S. 9 f.

75 Selmer, FS Stern, 1997, S. 567 ff.; ders., NVwZ 2007, 872 (878); Höfling, in: Engel/Morlok (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 85 (100 f.); Hering, Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte, 1998, S. 117; Weinzen, DÖV 2007, 509 (513); Koemm, Eine Bremse für die Staatsverschuldung?, 2011, S. 26; ähnlich Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 455: „Ausbruchsklausel“.

Hs. 2 GG a. F. können jedoch weiterhin außerhalb der Grenzen der Schuldenbremse neue Kredite aufnehmen (Art. 143 d Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG).<sup>76</sup>

Insgesamt ist die Verschuldung unselbständiger Sondervermögen jedenfalls der Verschuldung der jeweiligen Gebietskörperschaft zuzurechnen. Der ersatzlose Wegfall der Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 2 GG a. F. und damit die Integration in das System der Schuldenbremse zur Begrenzung der Kreditaufnahme verdeutlicht dies noch einmal.

#### b) Verschuldung selbständiger juristischer Personen

Deutlich schwieriger als bei den unselbständigen Sondervermögen, gestaltet sich die Zuordnung der Verschuldung rechtlich selbständiger juristischer Personen zu den Staatsschulden der jeweiligen Gebietskörperschaft.<sup>77</sup>

Bund und Länder können durch oder aufgrund eines Gesetzes selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts errichten (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen). Ebenso können sie juristische Personen des Privatrechts gründen. Nehmen diese juristischen Personen sodann zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben Kredite auf,<sup>78</sup> stellt sich die Fra-

---

76 Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 57. Lfg. Januar 2010, Art. 143 d Rn. 8 f.

77 Zur Anwendung der Kreditaufnahmegrenzen: „Im Ergebnis kann es nicht richtig sein, wenn der Bund nur eine juristische Person zu gründen braucht, die er zur Kreditaufnahme ermächtigt, um frei von den Bindungen des Art. 115 I die Erfüllung seiner Aufgaben mit Krediten finanzieren zu können. *Die genaue juristische Begründung für diese Erkenntnis ist jedoch nicht einfach.*“ Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 70 (Hervorhebung nicht im Original).

78 Die h. M. geht wohl davon aus, dass schon die Rechtspersönlichkeit die Befugnis zur Kreditaufnahme einschließt, eine gesetzliche Ermächtigung i. S. d. Art. 115 Abs. 1 GG sei nicht erforderlich; Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 721 f.; Kritik bei Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 52 f. und Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 506. Letztlich geht es auch bei der Frage nach einer Anwendung des Ermächtigungsvorbehalts aus Art. 115 Abs. 1 S. 1 GG um die Erwägung, dass bei einer Kreditaufnahme durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts wirtschaftlich betrachtet eine Kreditaufnahme des Bundes vorliegt (Höfling, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 52 f.; Kube, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 56. Lfg. Oktober 2009, Art. 115 Rn. 61).

ge, ob die so begründete Verschuldung als Staatsschuld zu qualifizieren und damit der jeweiligen Gebietskörperschaft zuzurechnen ist.

Es handelt sich bei den selbständigen Nebenhaushalten nur wirtschaftlich, nicht aber rechtstechnisch um Sondervermögen der jeweiligen Gebietskörperschaft.<sup>79</sup> Eine pauschale Zurechnung der Verschuldung der selbständigen Nebenhaushalte zur Staatsverschuldung der Gebietskörperschaften – wie bei den unselbständigen Sondervermögen (s. o. Kapitel 1 B. I. 2. a)) – scheidet aus. Selbständige juristische Personen sind eigenständige Rechtsträger, deren Vermögen grundsätzlich ihnen selbst zuzuordnen und vom Vermögen des Staates zu trennen ist.

Diese formale juristische Unterscheidung bietet den Vorteil einer klaren Zuordnung der durch die selbständige juristische Person begründeten Schulden. Wird diese Verschuldung damit jedoch in keinem Falle als Staatsverschuldung der Gebietskörperschaft sondern als Verschuldung des selbständigen Nebenhaushalts erfasst, so kann dies zu Umgehungskonstruktionen führen. Finanzwirksame Aktivitäten können formal auf eine selbständige juristische Person übertragen sein, in der Sache kann es sich dabei aber weiter um staatliche Tätigkeit handeln. Es besteht damit bei strenger Anwendung des Rechtsträgerprinzips für die Zuordnung der Verschuldung selbständiger Nebenhaushalte die Gefahr, dass mit dem Begriff der Staatsschulden u. U. nicht alle wirtschaftlich dem Staat zuzurechnenden Schulden erfasst werden. Fraglich ist somit, nach welchen Maßstäben die Verschuldung auch selbständiger Nebenhaushalte der jeweiligen Gebietskörperschaft zuzurechnen und damit als Staatsverschuldung zu qualifizieren ist.

Die rechtswissenschaftliche Betrachtung der Verschuldung durch selbständige juristische Personen erfolgt zumeist unter der Fragestellung, ob die Kreditaufnahmegrenzen der Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG analog auch auf die Kreditaufnahme durch selbständige juristische Personen anwendbar sind.<sup>80</sup> Eine direkte Anwendung schließt der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG aus („Haushalte von Bund und Ländern“).<sup>81</sup> Trotzdem könnte hier ein entscheidendes Feld für die Wirksamkeit der Schuldenbremse liegen. Insbesondere auf Ebene der Länder, de-

---

<sup>79</sup> So *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 510.

<sup>80</sup> *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 119, 121; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 7, 68 ff.

<sup>81</sup> *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 71, der sich allerdings auf den Wortlaut von Art. 115 GG bezieht, welcher jedoch – im Gegen-

nen ab 2020 jedwede strukturelle Nettoneuverschuldung untersagt ist, könnte ein Anreiz zur Umgehung der Schuldenbremse mittels selbständiger juristischer Personen entstehen.<sup>82</sup> Eine analoge Anwendung der Vorschriften der Schuldenbremse auf selbständige juristische Personen scheitert auf Grund des ausdrücklichen Wortlauts von Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG allerdings schon am Fehlen einer planwidrigen Regelungslücke.<sup>83</sup> Einzige Ausnahme sind Fälle offensichtlichen Formmissbrauchs, d. h. Konstellationen, in denen die selbständige juristische Person keine eigenen Sachaufgaben wahrnimmt, sondern lediglich als Vehikel der Kreditaufnahme für die jeweilige Gebietskörperschaft dient.<sup>84</sup> Die Abgrenzung ist im Einzelnen schwierig und letztlich wohl kaum justitiabel.<sup>85</sup>

Vorliegend ist jedoch nicht nach einer analogen Anwendung der Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG auf selbständige juristische Personen gefragt. Es geht nicht um die Begründung der analogen Anwendung einer Norm mit den aus dieser Anwendung resultierenden Rechtsfolgen. Vielmehr geht es le-

---

satz zu Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG – den Adressaten seiner Vorgaben nicht explizit nennt; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 119, m. w. N. und Kritik; a. A. *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 533 f. (zu Art. 115 GG a. F.); *G. Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 109 Rn. 84, sehr weitgehend und ohne detaillierte Begründung.

82 Vergleichbar sieht *Henneke* in Bezug auf die Gemeinden, welche ebenfalls nicht vom Anwendungsbereich der Schuldenbremse erfasst sind, eine erhöhte Gefahr der Abwälzung von zu finanzierenden Aufgaben durch die Länder, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 109 Rn. 99 f.

83 *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 119.

84 *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 532 f. zu Art. 115 GG a. F.; *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 313; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 65; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 121 und Art. 115 Rn. 61; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 73; sehr zurückhaltend, letztlich dann aber doch zustimmend: *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2008 Supplementum 2010, Art. 115 Rn. 24: „zweifelhaft und umstritten“.

85 Ausführlich: *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 308 ff.; mit dem Versuch „rechtsstaatlich klare Zurechnungsregeln“ zu schaffen: *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 121.

diglich um die Zurechnung der durch die Kreditaufnahme bei der selbständigen juristischen Person aufgelaufenen Verschuldung zur Staatsverschuldung der jeweiligen Gebietskörperschaft. Aus der fehlenden imperativen Rechtsfolge ergibt sich eine geringere Schwelle für die Zurechnung zur staatlichen Verschuldung; die Betrachtung ist insoweit nicht verfassungsrechtlich-normativ, sondern wissenschaftlich-deskriptiv. Anders als für eine analoge Anwendung der Schuldenbremse auf selbständige juristische Personen ist für eine Zurechnung der Verschuldung selbständiger juristischer Personen ein Formmissbrauch keine zwingende Voraussetzung. Es bleibt vielmehr auch unterhalb der Schwelle des Formmissbrauchs Raum für eine Zuordnung der Verschuldung selbständiger juristischer Personen zur Staatsverschuldung.

Entscheidender Gesichtspunkt ist, ob die betreffende Gebietskörperschaft letztlich für die Verschuldung der durch sie geschaffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts einzustehen hat. Sei es durch eine ausdrückliche Garantieübernahme oder in Form der Anstaltslast bzw. Gewährträgerhaftung. Jedenfalls wenn die erschaffende Gebietskörperschaft für die Schulden der erschaffenen juristischen Person haftet, sind diese Schulden als Staatsschulden zu qualifizieren. Es handelt sich in einer solchen Fallkonstellation auch bei einer Kreditaufnahme durch die selbständige juristische Person wirtschaftlich betrachtet um nichts anderes, als um eine verdeckte Verschuldung der Gebietskörperschaft selbst.<sup>86</sup>

Fraglich ist, wie die Verschuldung einer selbständigen juristischen Person zuzuordnen ist, wenn keine Rechtspflicht der Gebietskörperschaft besteht, für die Schulden einzustehen. Grundsätzlich folgt aus der Verleihung der Vollrechtsfähigkeit an eine juristische Person die Beschränkung der

---

86 Die Haftung des Staates für die Schulden der juristischen Person ist vielfach auch der Entscheidende Punkt für die Feststellung eines Formmissbrauchs und damit für eine etwaige analoge Anwendung der Kreditaufnahmegrenzen aus Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG auf die Kreditaufnahme durch selbständige juristische Personen: *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 52 f. und *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 510 f., 533 (beide jeweils zu Art. 115 Abs. 1 GG a. F.); *Kube*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 62. Lfg. Mai 2011, Art. 109 Rn. 121; besonders streng: *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 7, 68 ff. (22, 73), der für eine analoge Anwendung der Schuldenbremse fordert, dass zusätzlich zur Haftung des Bundes der juristischen Personen keine über die Kreditaufnahme für den Staat hinausgehenden eigenen Sachaufgaben übertragen sein dürfen, d. h. es sich um eine reine Umgehungskonstruktion handelt.

Haftung auf das Vermögen dieser Person (Rechtsträgerprinzip).<sup>87</sup> Es verschuldet sich gerade nicht die Gebietskörperschaft, sondern die selbständige juristische Person. Eine Schwarz-Weiß-Trennung in diesem Sinne ist zwar juristisch korrekt, ob sie jedoch die Praxis zutreffend erfasst, darf bezweifelt werden.<sup>88</sup> Schon um die Bonität ihrer selbständigen Nebenhaushalte nicht zu gefährden, wird eine Gebietskörperschaft diese regelmäßig nicht notleidend werden lassen und sich einer eventuellen Haftung nur schwerlich entziehen können.<sup>89</sup>

Ein Unterschied ergibt sich auch nicht zwingend daraus, dass die selbständige juristische Person den Schuldendienst aus eigenen hoheitlichen Einnahmen bestreitet.<sup>90</sup> Die durch die von ihr geschaffene juristische Person realisierten Einnahmen, hätte die betreffende Gebietskörperschaft auch selbst vereinnahmen können. In einem solchen Falle ist es letztlich trotzdem die Gebietskörperschaft, welche – in Form der nicht selbst realisierten Einnahmen – für die Schulden des selbständigen Nebenhaushalts einzustehen hat. Letztlich ist wohl darauf abzustellen, wer wirtschaftlich für den Schuldendienst aufkommt.

Diese Logik liegt auch § 20 Abs. 3 StabG zugrunde. Nach § 19 S. 1 StabG kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Kreditaufnahme staatlicher Stellen im Wege einer Rechtsverordnung beschränken. Zu diesen Beschränkungen gehört auch ein Höchstbetrag für die zulässige Kreditaufnahme (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 StabG). In der Rechtsverordnung ist u. a. zu bestimmen, inwieweit eine Kreditaufnahme durch Dritte, die wirtschaftlich der Kreditaufnahme der staatlichen Stellen gleichkommt, auf den Höchstbetrag der zulässigen Kreditaufnahme der staatlichen Stellen anzurechnen ist (§ 20 Abs. 3 S. 1 StabG). Damit geht

---

87 Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 511, mit Nachweisen in Fn. 184 zur Diskussion um die sog. Anstaltslast; mit Blick auf das Völkerrecht: Benninghofen, Die Staatsumschuldung, 2014, S. 36.

88 Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 307: „Die Umgehungsmöglichkeiten des Rechtsträgerprinzips sind dessen staatsschuldenrechtliche Schwäche.“

89 Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 511; Benninghofen, Die Staatsumschuldung, 2014, S. 38.

90 A. A. wohl Jahndorf, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 315 f., der die Nähe zur Bürgschaft in Abgrenzung zum Kredit betont.

die Norm davon aus, dass in Konstellationen in denen die Kreditaufnahme Dritter wirtschaftlich einer Kreditaufnahme der staatlichen Stelle gleichkommt, eine Zuordnung dieser Kreditaufnahme zur staatlichen Stelle angezeigt sein kann.<sup>91</sup> Gemäß der Gesetzesbegründung zielt § 20 Abs. 3 S. 1 StabG dabei auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Kreditaufnahme durch Dritte.<sup>92</sup> Die möglichen Verdrängungseffekte auf den Kapitalmärkten seien demnach unabhängig davon, ob die Kreditnachfrage von staatlichen Haushalten oder auf Veranlassung staatlicher Stellen von Dritten ausgehe.<sup>93</sup> Dieser Gedanke lässt sich auf die Zurechnung der durch die Kreditaufnahme Dritter entstandenen Verschuldung zur Staatsverschuldung der Gebietskörperschaften übertragen. Handelt es sich bei rein wirtschaftlicher Betrachtung – also unabhängig von der rechtlichen Zuordnung zur handelnden juristischen Person – um eine Kreditaufnahme des Staates, ist die Verschuldung des Dritten dem Schuldenstand des Staates zuzurechnen. Eine Einordnung als Staatsverschuldung ist unabhängig davon, ob der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben und zu ihrer Finanzierung durch Kreditaufnahme die Handlungsform der unmittelbaren oder der mittelbaren Verwaltung oder die Privatrechtsform wählt.<sup>94</sup> Andernfalls wäre der Staat förmlich zum Etikettenschwindel aufgefordert. Die Möglichkeit, die Staatsverschuldung einfach auszulagern, wäre wohl zu verlockend. Selbst der Gesetzgeber des StabG bekundet Sympathie für die Bestrebungen der öffentlichen Haushalte „sich von den zum Teil starren Vorschriften des öffentlichen Fiskalrechts zu lösen“ und „den ordentlichen Haushalt zu entlasten, zugleich aber eine übermäßige eigene Kreditverschuldung [...] zu vermeiden.“<sup>95</sup>

Die Verschuldung einer juristischen Person, für deren Schulden die errichtende Gebietskörperschaft wirtschaftlich betrachtet einzustehen hat, ist

---

91 *Jahndorf*, Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, 2003, S. 306, hingegen schließt aus § 20 Abs. 3 StabG, dass nur im Anwendungsbereich dieser Norm die Kreditaufnahme Dritter der Kreditaufnahme durch staatliche Stellen gleichzusetzen ist. Eine Verallgemeinerung dieses Rechtsgedankens sieht er nicht: „Ansonsten bleibt es beim Rechtsträgerprinzip.“

92 BT-Drs. V/890, S. 16.

93 BT-Drs. V/890, S. 16.

94 *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 510, 533: „Der rechtstechnische Unterschied, den die Zuerkennung der Vollrechtsfähigkeit gegenüber der einer Teilrechtsfähigkeit bedeutet, ist akzidentell [...]“ (S. 533).

95 BT-Drs. V/890, S. 16.

folglich als Staatsverschuldung jener Gebietskörperschaft einzuordnen. Die Abgrenzung dieses vagen Kriteriums im Einzelfall gestaltet sich selbstverständlich schwierig.

Einen Anhaltspunkt für die Zuordnung der Verschuldung selbständiger juristischer Personen zur Staatsverschuldung der erschaffenden Gebietskörperschaften geben die europarechtlichen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin. Sie knüpfen an das „öffentliche“ Defizit bzw. den „öffentlichen“ Schuldenstand an (vgl. Art. 2 Spiegelstrich 1 und 4 Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit). Die Vorgaben zur Haushaltsdisziplin erfassen über den „öffentlichen“ Schuldenstand gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) teilweise<sup>96</sup> auch Nebenhaushalte in Form selbständiger juristischer Personen. Jedenfalls für die europarechtlichen Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin sind diese Abgrenzungen verbindlich. Gleiches gilt für die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem sog. Fiskalpakt (Art. 3 Abs. 1 lit. a und b i. V. m. Abs. 3 VSKS), der an die europarechtlichen Bestimmungen anknüpft.

#### c) Zwischenfazit

Die Staatsverschuldung kann nicht allein als die Verschuldung der Kernhaushalte von Bund und Ländern beschrieben werden. Vielmehr muss auch die Verschuldung solcher unselbständigen und selbständigen Nebenhaushalte erfasst werden, derer sich die Gebietskörperschaften zur Kreditaufnahme bedienen, anstatt selbst Kredite aufzunehmen. Die mit der Gründung von Nebenhaushalten betriebene „Flucht aus dem Budget“<sup>97</sup> darf nicht zu einer – lediglich vordergründigen – „Flucht aus der Staatsverschuldung“ führen. Im Folgenden wird demnach von einem Begriff der Staatsverschuldung ausgegangen, welcher auch die Verschuldung selbständiger Nebenhaushalte umfasst, soweit sich diese Verschuldung wirt-

---

96 Genaue Abgrenzung nach Anhang A, Kapitel 20 Ziff. 20.5 ff. der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl. L 174, S. 1).

97 Vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, 21 ff. Zum Begriff: Smeal, Die Flucht aus dem Budget, 1977, S. 13 und passim, der das Thema aus finanzwissenschaftlicher Sicht für Österreich aufarbeitet.

schaftlich betrachtet als Kreditaufnahme der Gebietskörperschaft darstellt. Die genaue Abgrenzung ist im Einzelnen schwierig, kann jedoch für die Zwecke der folgenden Ausführungen dahinstehen. Allerdings sind statistische Angaben zur „Gesamtverschuldung“ des Staates kritisch danach zu beurteilen, inwieweit die Verschuldung der Nebenhaushalte abgebildet wird.<sup>98</sup> Dies wird selten klar ausgewiesen, so dass die verschiedenen statistischen Quellen z. T. deutlich unterschiedliche Zahlen ausweisen (dazu Kapitel 4 A. I.).

## II. Untersuchungsgegenstand: Altschulden i. S. d. Haushaltsverfassungsrechts des Grundgesetzes

Es wird im Folgenden um die Staatsschulden und insbesondere um die Altschulden des Bundes gehen. In diesem Sinne wird auch der Begriff der Altschulden und der Staatsschulden bzw. der Staatsverschuldung verwendet. Die Konzentration auf die Altschulden des Bundes ist dabei erforderlich, um der Untersuchung Stringenz und Struktur zu verleihen.

Dieser Zuschnitt gibt der Arbeit Struktur, weil die Konzentration auf das Haushaltsverfassungsrecht des Bundes einen tieferen und sorgfältigeren Untersuchungsgang ermöglicht, als die Betrachtung der 16, zwar verwandten, aber in Ausprägung des Trennungsgrundsatzes aus Art. 109 Abs. 1 GG letztlich sehr diversen, landesrechtlichen Systeme der Finanz- und Haushaltsverfassung, welche darüber hinaus ohne eine Betrachtung der jeweiligen kommunalen Ebene nicht ganzheitlich zu erfassen sind. Letztlich würde eine Bearbeitung auch des Haushaltsverfassungsrechts der einzelnen Bundesländer, welche der föderalen Normenvielfalt gerecht werden möchte, den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Die Untersuchung bleibt daher grundsätzlich auf der Regelungsebene des Bundes.

Die Fokussierung auf das Regelungssystem der Haushaltsverfassung des Bundes erlaubt darüber hinaus eine stringente Bearbeitung. Der Bund ist der faktisch bedeutendere und (insbes. mit Geltung der Schuldenbremse) handlungsfähigere fiskalische Akteur im Vergleich zu den Ländern.

---

<sup>98</sup> BMF, Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2012, S. 42 gibt z. B. unter „Gesamtverschuldung“ nur die Verschuldung des Bundeshaushalts und der Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds, Investitions- und Tilgungsfonds und Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute wieder. Die, z. T. erheblichen, Schulden der anderen 20 Sondervermögen bleiben unerwähnt.

Rechtlich liegt das Haushaltsverfassungsrecht des Bundes an der Schnittstelle des Mehrebenensystems bestehend aus EU, Bund und Ländern. Das Grundgesetz steuert maßgeblich die Finanzbeziehungen im Bundesstaat und steht dabei unter dem wechselseitigen Einfluss des Europarechts. Die Haushaltsverfassung des Grundgesetzes ist die relevanteste Rechtssetzungsebene im haushaltsverfassungsrechtlichen Mehrebenensystem.

Untersuchungsgegenstand sind damit die Altschulden i. S. d. Haushaltsverfassungsrechts des Grundgesetzes. Hierbei sind nicht nur die relevanten Bestimmungen des Grundgesetzes (also insbesondere die Art. 109 ff. GG) als Haushaltsverfassungsrecht i. e. S. gemeint. Vielmehr ist als Untersuchungsgegenstand das Haushaltsverfassungsrecht i. w. S. in den Blick zu nehmen, d. h. die relevanten Bestimmungen des Grundgesetzes unter Einbeziehung der unterverfassungsrechtlichen Konkretisierungen durch das einfach- und untergesetzliche Haushaltsrecht des Bundes und der Einflüsse des supranationalen und internationalen Rechts.

### C. Rückführung

Mit den Altschulden i. S. d. Haushaltsverfassungsrechts des Bundes ist nunmehr ein Teil des Untersuchungsgegenstandes dieser Arbeit festgelegt. Im Folgenden gilt es den zweiten Teil zu bestimmen, nämlich die Frage, was mit den Altschulden geschehen soll. Es soll um die *Rückführung* der Altschulden des Staates gehen, mit dem Ziel, den staatlichen Schuldenstand zu verringern.

Die Rückführung ist in zwei Richtungen abzugrenzen. Zum einen von der vertragsgemäßen Tilgung der Schulden bei gleichzeitiger Aufnahme neuer Kreditmittel (sog. Umschuldung; hierzu sogleich I.). Zum anderen ist die Rückführung abzugrenzen von der Entschuldung, die entweder die vertraglichen Verpflichtungen des Kreditgeschäftes verletzt oder aber zumindest bewusst die wirtschaftlichen Rahmendaten dieses Geschäftes manipuliert (dazu unten II.).

#### I. Begriff der Tilgung und Begriff der Rückführung

Mit der Kreditaufnahme geht der Staat eine vertragliche Verpflichtung zur Zinszahlung sowie zur Rückzahlung der aufgenommenen Kreditsumme ein (vgl. auch A. II.). Der Begriff der *Tilgung* beschreibt die vertragsgemä-

ße Erfüllung (§ 362 BGB) einer konkreten Rückzahlungsverpflichtung. Tilgung bedeutet somit die „rein technische“ vertragsgemäße Abwicklung eines bestimmten Kreditgeschäftes. Unerheblich für die Einordnung als Tilgung ist, woher die Mittel Rückzahlung stammen. Insbesondere ändert die gleichzeitige Aufnahme eines neuen Kredites in Höhe der Tilgungsausgaben (Umschuldung) nichts an der Qualifikation als Tilgung.

In Abgrenzung zum so definierten Begriff der Tilgung, soll von einer *Rückführung* der Altschulden nur dann gesprochen werden, wenn es zum Zwecke der Finanzierung der Tilgung nicht zu einer erneuten Kreditaufnahme in Höhe der vertragsgemäßen Rückzahlung der fälligen Altschulden kommt.<sup>99</sup> Folglich stellt jede Rückführung eine Tilgung dar, wogegen eine Tilgung nur dann als Rückführung eingeordnet werden kann, wenn sie ohne gleichzeitige Umschuldung erfolgt.<sup>100</sup>

Kommt es zu einer Rückführung von Altschulden in diesem Sinne, so verringert sich im Zuge der Rückführung der absolute Schuldenstand des Staates in Höhe der abgelösten Altschulden (vgl. u. Kapitel 4 A. I. 1.). Diese Verringerung des Schuldenstandes ist das Ziel der Rückführung, welches sie von einer „bloßen“ Tilgung bei gleichzeitiger Umschuldung abgrenzt und gleichzeitig den Blick auf die diesem Ziel entgegenwirkende Nettoneuverschuldung lenkt (dazu sogleich 1). Werden die Begriffe Tilgung und Rückführung nicht derart unterschieden und differenziert verwendet, führt dies zu Missverständnissen und erschwert den Dialog über der Schuldenrückführung (s. u. 2).

---

99 Diese Unterscheidung findet sich schon bei *Saemisch*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Zweiter Band, 1932, S. 441; in die gleiche Richtung: BVerfGE 119, 96 (171 f.) – Staatsverschuldung II (Abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinghoff): „[...] echte Tilgung, also eine Tilgung, die die Summe der Neuverschuldung übersteigt [...]“; etwas abweichend die Kategorisierung bei *Andel*, Probleme der Staatsschuldentilgung, 1964, S. 14, der zwischen „echter, aktiver Tilgung“ im Sinne einer „Rückzahlung“, „unechter Tilgung“ und „passiver Tilgung“ unterscheidet.

100 Eine andere Definition findet sich bei v. *Heckel/Lotz*, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Band VII, 4. Aufl. 1926, S. 811 (821), die im Falle einer Umschuldung schon keine „wirkliche“ sondern nur eine „scheinbare“ Tilgung sehen. Die Intention, den Fall der Umschuldung von einer Rückzahlung aus dem Vermögen des Staates zu unterscheiden, ist jedoch dieselbe wie hier. Wie v. *Heckel/Lotz: Lappin*, Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz, 1994, S. 175 f., der in einer Umschuldung schon keine Tilgung sieht. Aus Sicht des Schuldners komme es lediglich zu einer Prolongation (S. 176); dementsprechend unterscheidet *Lappin*, zwischen Prolongation und Tilgung (z. B.: S. 143).

## 1. Rückführung und Verringerung des Schuldenstandes

Das Substantiv „Rückführung“ rührt von dem Verb „zurückführen“, was so viel wie „an den Ausgangspunkt zurück geleiten“ bedeutet. Übertragen auf die Konstellation der Staatsverschuldung kann dies nur bedeuten, die im Wege des Kredites beschafften Geldmittel aus dem Haushalt des Staates wieder in das Vermögen der Gläubiger zu überführen, ohne hierzu erneut Geldmittel von Gläubigern in Anspruch zu nehmen. Die so zu vollziehende Rückkehr an den Ausgangspunkt vor der staatlichen Kreditaufnahme verlangt, dass die Geldmittel endgültig aus dem Vermögen des Staates abfließen und den Vermögen der Gläubiger zuwachsen. Damit scheidet auf Seiten des Staates aus, die Geldmittel aus dem einen Kredit durch die Geldmittel aus einem weiteren Kredit zu ersetzen. Vielmehr muss die Rückführung den Haushalt des Staates um die ursprünglich aufgenommene Kreditsumme belasten und damit aus den nicht kreditfinanzierten staatlichen Einnahmen bestritten werden.

Ziel einer Rückführung der Staatsverschuldung ist es also – bei vertragsgemäßer Erfüllung der Kreditverbindlichkeit – das Vermögen des Staates um die Kreditsumme zu verringern. Der absolute Schuldenstand des Staates, als Summe aller Finanzschulden, soll um den Betrag des rückzuführenden Kredites verringert werden. Die Schuldenrückführung ist das Mittel, die Verringerung des Schuldenstandes ihr Ziel.

Im Saldo eines Haushaltsjahres kann es allerdings trotz Schuldenrückführung dazu kommen, dass sich der Schuldenstand nicht verringert. Zu einer Schuldenrückführung kommt es, wenn bei der Tilgung der Kreditverbindlichkeit keine Umschuldung stattfindet. Die Geldmittel fließen so aus dem Vermögen des Staates ab und dem Vermögen der Gläubiger zu – die Altschulden sind zurückgeführt. Der Schuldenstand des Staates sinkt jedoch nur, insoweit die Schuldenrückführung nicht durch eine Nettoneuverschuldung kompensiert wird, der Staat also nicht unabhängig von der Rückführung der Altschulden, im Rahmen der Schuldenbremse neue Schulden begründet (zur Abgrenzung von Nettoneuverschuldung und Umschuldung, s. u. Kapitel 2 B. I. 2.). Damit kann der Schuldenstand trotz Schuldenrückführung steigen, soweit gleichzeitig netto neue Schulden begründet werden. Der Effekt der Rückführung wird konterkariert, wenn im gleichen Haushaltsjahr netto neue Kredite aufgenommen werden. Wird nur ein Teil der fälligen Tilgungszahlungen umgeschuldet, so dass eine Rückführung stattfindet und kommt es gleichzeitig zu einer Nettoneuverschuldung, verringert sich der Schuldenstand des Staates im Saldo nur in-

soweit, als die Schuldenrückführung nicht durch eine Nettokreditaufnahme ausgeglichen wird. Jedoch ist auch in diesem Falle von einer Schuldenrückführung zu sprechen, da durch den Verzicht auf eine Umschuldung der Schuldenstand sinkt und nur durch eine hiervon zu trennende Netto-neuverschuldung der Schuldenstand wiederum ansteigt. Somit kommt es zu einer Verringerung des Schuldenstandes, welcher jedoch ein Anstieg gegenübersteht. Diesem Anstieg der Staatsverschuldung liegt eine Netto-neuverschuldung zugrunde, die sich – anders als eine Umschuldung (s. u. Kapitel 2 B. I. 2.) – an den materiellen Grenzen der Schuldenbremse messen lassen muss. Zu einer Rückführung kommt es bei einer Tilgung ohne gleichzeitige Umschuldung. Das Ziel der Rückführung, eine Verringerung des Schuldenstandes, kann darüber hinaus nur erreicht werden, insoweit der Rückführung keine Nettoneuverschuldung gegenübersteht.

In letzter Konsequenz würde eine Rückführung aller jeweils fälligen Altschulden, bei gleichzeitigem Verzicht auf eine nennenswerte Nettoneuverschuldung, zu einem absoluten Schuldenstand nahe Null führen. Hier soll der Begriff der Rückführung jedoch nur als Ausdruck einer Tendenz gebraucht werden. Es geht um eine Verringerung des Schuldenstandes, ohne dabei ein bestimmtes Niveau des Schuldenstandes anzustreben.

## 2. Unterscheidung zwischen Rückführung und Tilgung

Die notwendige Unterscheidung zwischen Tilgung und Rückführung wird nicht immer getroffen.<sup>101</sup> Das erschwert den Dialog über das Thema der Schuldenrückführung.

Aus der Diagnose, die Tilgung durch Umschuldung sei „der Sache nach eine scheinbare [Tilgung], die dem Rückzahlungsanspruch des Kreditgebers lediglich durch gleichzeitige Aufnahme eines weiteren Kredites genügt“ und aus der darauf basierenden Beobachtung, der Bund begreife Kredite nicht als „Liquidität auf Zeit“ zieht *Lappin* den Schluss, Altschul-

---

101 Z. B. *Engels/Hugo*, DÖV 2007, 445 (446), laut denen in der Bundesrepublik „in den letzten 35 Jahren eine Tilgung aufgenommener Schulden nur punktuell stattfand“ – die Tilgung im Sinne der vertragsgemäßen Rückzahlung der Darlehenssumme ist offensichtlich nicht gemeint, zumal die Autoren auf der nächsten Seite die Umschuldung thematisieren (447, 449).

den erfüllten nicht die „Tatbestandsvoraussetzungen des Kredites“.<sup>102</sup> Zunächst wäre schon fraglich, was die Folge einer solchen Einordnung sein sollte. Handelte es sich bei den Altschulden nicht (mehr?) um Kredite, wie wären sie dann zu kategorisieren? Bedeutete dies, dass die zur Umschuldung aufgenommenen „Kredite“ ebenfalls keine Kredite und damit nicht der Schuldenbremse unterworfen wären? Das widerspräche gerade der zentralen These *Lappins* – der ebenfalls nicht zu folgen ist (vgl. u. Kapitel 2 B. I. 2)) –, wonach die Kreditbegrenzungsvorschriften des Grundgesetzes auch die Kreditaufnahme zur Umschuldung erfassen.<sup>103</sup> Abgesehen von diesen Folgeproblemen, ist eine solche Ansicht jedoch schon im Ansatz verfehlt. Diese Auffassung vermengt in unzulässiger Weise den Begriff des Kredits und den Begriff der Altschulden. Nicht den Altschulden wäre nach dieser Argumentation wohl die Krediteigenschaft abzusprechen, sondern den zur Umschuldung aufgenommenen Krediten. Es wird hier in unzulässiger Weise der einzelne Kredit mit der (abstrakten) Masse der Altschulden gleichgesetzt. Zwar perpetuiert eine Ablösung der auslaufenden Kredite durch neue Kredite den absoluten Schuldenstand des Staates, darüber darf aber nicht übersehen werden, dass die im einzelnen Kreditverhältnis fällige Rückzahlungspflicht auch im Falle einer Umschuldung vertragsgemäß erfüllt wird. Der einzelne aufgenommene Kredit wird getilgt. Woher die Mittel für die Tilgung kommen, ist haushaltsrechtlich schon aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips nicht feststellbar, für die zivilrechtliche Erfüllung des Kreditgeschäfts ist es schlicht irrelevant. Es handelt sich bei der Tilgung „durch“ Umschuldung um zwei strikt zu trennende Rechtsgeschäfte – die Aufnahme von neuen Krediten einerseits, die Tilgung bestehender Kreditverbindlichkeiten andererseits.

Neben der rechtswissenschaftlichen Debatte erschwert die fehlende Unterscheidung zwischen Tilgung und Rückführung insbesondere auch die politische Auseinandersetzung. Dies zeigt sich z. T. sogar im kritischen Dialog der Verfassungsorgane. Auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Bundestag: „Wie lange würde es dauern, die Bundesschulden vollständig zu tilgen, wenn der Bund auf eine Neuverschuldung verzichtete und seine derzeitige Tilgungsleistung beibehielte?“<sup>104</sup> antwortete die Bundes-

---

102 So *Lappin*, Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz, 1994, S. 179.

103 *Lappin*, Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz, 1994, S. 147 ff. (149).

104 BT-Drs. 16/1465, S. 2 (Frage 14).

regierung: „Erst wenn die Einnahmen im Bundeshaushalt (ohne Krediteinnahmen) die Ausgaben (ohne Tilgungsleistungen) übersteigen, wird die Verschuldung des Bundes zurückgeführt. Über den Zeitraum bis zur gänzlichen Schuldentilgung kann keine Aussage getroffen werden.“<sup>105</sup> Sowohl Frage als auch Antwort sprechen davon, die Bundesschulden vollständig zu *tilgen*. Wenn damit mutmaßlich ein Abbau der Staatsverschuldung auf Null gemeint ist, bedeutete dies zwar eine Tilgung (vertragsgemäße Erfüllung) aller Kreditverpflichtungen des Bundes. Genauer wäre es jedoch in diesem Falle von einer *Rückführung* zu sprechen – wie es die Antwort zumindest im ersten Satz tut. Genauer wäre dies deshalb, weil ohnehin alle bestehenden Tilgungsverpflichtungen des Staates erfüllt werden – jedoch grundsätzlich im Wege der Umschuldung. Eine vollständige Tilgung aller fälligen Schulden findet also ständig statt nur, dass jeweils neue Schulden an die Stelle der alten treten und damit niemals ein Zustand erreicht wird, in dem keine Tilgungsverpflichtungen mehr bestehen. Soll also eine Tilgung mit dem Ziel der Verringerung des staatlichen Schuldenstandes beschrieben werden, so empfiehlt es sich, genauer von einer *Rückführung* zu sprechen.

Auch die Begriffe der Neuverschuldung (Frage) und der Krediteinnahmen (Antwort) werden undifferenziert benutzt. Die Neuverschuldung umfasst sämtliche im Haushaltsjahr aufgenommenen Kredite<sup>106</sup>, auch die Kreditaufnahme zur Umschuldung (s. u. Kapitel 2 B. I. 1.). Vorliegend hat die FDP-Fraktion nach der vollständigen Tilgung der Bundesschulden, bei Verzicht auf jegliche Neuverschuldung, gefragt. Die Antwort hierauf hätte nach den oben erläuterten Definitionen von Tilgung und Rückführung lauten müssen, dass grundsätzlich alle Bundesschulden sofort bei Fälligkeit getilgt werden. Verzichtete der Bund dabei auf jegliche Neuverschuldung – also auch auf eine Kreditaufnahme zur Umschuldung – und könnte trotzdem die Tilgungszahlungen aufbringen, so wären die Bundesschulden mit Ende der Laufzeit des am längsten laufenden Schultitels vollständig getilgt. Hierzu müsste aber auch unterstellt werden, dass sich die – laut Anfrage der FDP-Fraktion beizubehaltende – „derzeitige Tilgungsleistung“

---

105 BT-Drs. 16/1627, S. 6.

106 Strittig ist insoweit nur, ob auch sog. Kassenverstärkungskredite zu erfassen sind. Sie werden von einer Mindermeinung nicht zu den Krediten im Sinne des Grundgesetzes gezählt, *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1268; *Pünder*, in: HbStR V, 2007, § 123 Rn. 23; vgl. für die h. M.: *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 12 Rn. 8 m. w. N.